

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA-AZCAPOTZALCO
MAESTRIA EN PLANEACION Y POLITICAS METROPOLITANAS

**LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL
MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX. 1994-1996**

Tesis de grado que sustenta:

Melesio Rivero Hernández

Asesor: Dra. Judith Villavicencio

México D.F. Enero 2000

M-116

*A mi padre, que siempre luchó,
y a Mirtha, por su paciencia.*

El conocimiento sociológico da vueltas en espiral dentro y fuera del universo de la vida social reconstruyéndose tanto a sí mismo como a ese universo como parte integral de ese mismo proceso.

A. Giddens. Consecuencias de la Modernidad.

ÍNDICE

INTRODUCCION	I
I. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACION Y MUNICIPIOS	6
1.1. El nuevo federalismo	9
1.2. Procesos de descentralización y municipios	12
1.3. La gestión local	20
1.4. Normatividad y planeación	24
1.4.1. Reformas al artículo 115 constitucional	25
1.4.2. El ámbito jurídico de la planeación	28
II. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	33
2.1. La autonomía municipal como concepto	34
2.2. Las finanzas municipales	37
2.3. Los servicios públicos	42
2.4. La participación ciudadana I	48
2.5. El desarrollo urbano y la autonomía municipal.	55
III.- GESTIÓN Y DESARROLLO URBANO EN EL MUNICIPIO DE TECAMAC	60
3.1. Tecámac en la dinámica metropolitana	61
3.2. Desarrollo urbano del municipio	66
3.3. Evolución de las finanzas municipales	72
3.4 Los referentes de la planeación en la gestión local	81
3.4.1 Planeación estatal	82
3.4.2. Planeación local	85

IV.- GESTIÓN DE LA OBRA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS	92
4.1. Composición política del ayuntamiento	93
4.2. La cuestión urbana en el cabildo municipal	96
4.3. Programas y distribución espacial de la obra pública	105
4.3.1 Obra pública en 1994	108
4.3.2 Obra pública en 1995	114
4.3.3. Obra pública en 1996	118
V.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA OBRA PÚBLICA	126
5.1. Normatividad de la participación ciudadana en el nivel municipal	128
5.2. Relaciones de poder y normatividad	132
5.3. Consejos de Participación Ciudadana	135
5.4. Participación de organizaciones sociales	141
5.4.1 Asociaciones civiles	143
5.4.2. Seccionales del PRI	149
5.5. Resultados sociales y políticos de la gestión	151
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFIA	163
ANEXOS	

Reconocimientos

Esta obra es el resultado de la participación, con financiamiento del Conacyt, en el programa de maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM-Azcapotzalco durante el bienio 1997-1999. Agradezco a la institución el haber estado abierta a mi tiempo y brindado la oportunidad de adentrarme en la investigación urbana bajo la coordinación de un equipo de docentes del más alto nivel. En especial, destaco la pertinencia y sabiduría de Emilio Duhau y el espíritu crítico de Ma. Soledad Cruz, Cristina Sánchez, Miriam Alfie, Javier Delgado y Carlos Lira. Judith Villavicencio siguió puntualmente la evolución del trabajo y sugirió atinadamente corregir rumbos torcidos. José Castro aportó su grano de arena en el manejo de recursos técnicos.

Mis compañeros de grupo resultaron un baluarte material, intelectual y afectivo como ninguno. Los espacios de la maestría se cubrieron con la mejor de las solidaridades, oportuna y sin cortapisas, que la pátina del tiempo habrá de guardar en los rincones más profundos de mi corazón.

Alguno de mis compañeros bautizó a Tecámac como “La tres veces histórica” de tanto acudir a la mesa de los debates. Por cierto, debo reconocer las facilidades que la administración 1997-2000 del municipio de Tecámac otorgó para la consulta del archivo municipal y, asimismo, señalar la colaboración abierta los personajes citados en el trabajo. También es necesario mencionar que este volumen forma parte de una corriente de pensamiento, al interior del municipio, preocupada por comprender y explicar el proceso de desarrollo local, así como de generar propuestas y alternativas.

Por último, sabedor estoy que mi permanencia (y conclusión) del programa de maestría no hubiese sido posible sin el respaldo y cariño de aquellos que me rodean: Mirtha, Christian, Luz y Alma. Los vínculos de afecto en derredor de una vieja amistad con Tomás Pérez y Salomón Saavedra permanecen inalterables y han servido como catalizadores en esta empresa. A todos mi sincero agradecimiento.

INTRODUCCION

A partir de las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1983, el estudio de lo que, genéricamente, podemos denominar la cuestión municipal, ha ocupado diversos espacios de discusión, tanto en el medio académico como en el político.

En la academia se han realizado investigaciones tendientes a analizar los cambios en el diseño institucional de la vida municipal. Tanto desde la esfera general del Estado (marco jurídico, finanzas, planeación, descentralización, entre otros), como desde el funcionamiento de los gobiernos locales (innovaciones administrativas, modos de gestión, relación con otras esferas de gobierno); resultando una gama múltiple de enfoques y perspectivas.

Encontramos, básicamente, dos posiciones: por un lado quienes mantienen una posición optimista respecto a la capacidad de gestión de los gobiernos locales (a partir del principio de autonomía) con efectos positivos en el nivel de vida de la población y; quienes opinan que la descentralización es una manera como el Estado rehuye responsabilidades y obligaciones, para dejarlas en manos de unos, estructuralmente, debilitados gobiernos municipales.

En los noventa es notoria la producción de una basta literatura basada en estudios de caso que, partiendo del análisis de la alternancia política en los gobiernos locales, han señalado una serie tendencias en torno a la gestión municipal; ya sea con relación a los modelos de gestión administrativa o vinculadas al modo de relación predominante entre gobernantes y gobernados. Tales estudios coinciden en que, efectivamente, se han modificado las formas de gestión municipal. Describen experiencias de innovaciones en la estructura y operación de los aparatos administrativos sustentadas en criterios de eficiencia y eficacia; así como de una creciente participación ciudadana, vigilante, propositiva y colaboradora en los asuntos locales.

Este trabajo pretende aportar elementos empíricos al debate, teniendo como punto de partida el análisis de la gestión de los servicios públicos en el municipio de Tecámac, Estado de México, durante el período 1994-1996, puntualizado la distribución financiera y espacial de la obra pública (guarniciones, banquetas y pavimentación) y las formas de participación ciudadana predominantes en el proceso.

Partimos del hecho de que el municipio de Tecámac experimentó, como nunca en su historia, una transformación urbanística notable gracias a importantes flujos de inversión, canalizados a la realización de obra pública durante el período señalado. Obra pública que no se constriñe a la construcción de guarniciones, banquetas o pavimentación, sino que abarca equipamiento e infraestructura urbana de alcance regional. Sin embargo, consideramos que centrar nuestro análisis en los tres rubros señalados nos permite adentrarnos al modo de gestión predominante en el período.

Nuestro punto de partida fue pensar que la transformación urbana del municipio de Tecámac, está ligada a lo que algunos autores denominan “Modo de Control Político Clientelar,” el cual se caracteriza por la existencia de una participación ciudadana mediatizada, fuertemente controlada y donde se observan practicas gubernamentales patrimonialistas y autoritarias. Modo de gestión que ciertamente no resulta novedoso, ya que tradicionalmente forma parte de los modos de hacer política en nuestro país, no obstante, que la persistencia de tal esquema se ubica a contracorriente con relación a las tendencias en los modos de gestión observadas en otros lares y al marco institucional vigente.

Por tanto, señalamos que los alcances de este trabajo, se limitan ilustrar con un estudio de caso la supervivencia del Modo de Control Político Clientelar, que se puede considerar exitoso en cuanto a la dotación de obra pública y limitado en cuanto a los avances cualitativos de la participación ciudadana. en un contexto de reformas y cambios institucionales que tienden a excluirlo.

Consideramos que para tener los elementos para el análisis de la gestión de la obra pública, se deberían cumplir algunas fases intermedias, tales como: explicar el contexto latinoamericano y nacional de los procesos de descentralización del Estado y los modelos de la gestión municipal, definir el contenido del concepto de autonomía municipal y los ejes

a través de los cuales se puede operativizar tal concepto. También, describir el marco jurídico e institucional que regula las atribuciones, derechos y obligaciones de los diferentes niveles de gobierno con relación a la vida municipal y conocer las formas institucionales de gestión y participación ciudadana.

Asimismo, consideramos la importancia de señalar las características del desarrollo urbano del municipio de Tecámac y su inserción en la dinámica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, describir los programas y las acciones de obra pública en el territorio municipal, así como exponer las características de los actores locales presentes en la gestión.

Además de la revisión de la bibliografía especializada, esta investigación se sustenta en la consulta del archivo municipal y en la realización de trabajo de campo; tanto de observación, como entrevistas con autoridades (Consejos de Participación Ciudadana, delegados municipales), funcionarios de gobierno del período señalado y con actores sociales y políticos.

A partir de una lógica deductiva el trabajo se estructura en cinco capítulos; en el primero de ellos, hacemos referencia al concepto de Nuevo Federalismo, que orienta y define las políticas del gobierno mexicano en torno a la descentralización y el fortalecimiento municipal. Señalamos que tal diseño institucional se inserta en un proceso temporal y espacial amplio, de alcance regional. Analizamos los conceptos fundamentales surgidos a la luz de los estudios de la gestión local en América Latina. Igualmente referimos los cambios normativos e institucionales en el ejercicio de la planeación en México, particularmente la normatividad vigente con relación a la vida municipal.

En el capítulo segundo, hacemos referencia al concepto de autonomía municipal señalando las contradicciones presentes al momento de concretar, empíricamente, su contenido. Abordamos los ejes que permiten operativizar el concepto de autonomía municipal: finanzas, servicios públicos, participación ciudadana y planeación. Mostramos las incongruencias en torno al fortalecimiento de las finanzas locales; ya que, aún en tiempos de discursos descentralizadores, las prácticas pervierten la teoría.

También exploramos la problemática de los servicios públicos, definiendo y clasificándolos de acuerdo a sus características (tanto en su sentido operacional, como

sociológico) y escrutamos los dilemas de las municipalidades para lograr la eficiencia y eficacia en la prestación de los mismos. En otro apartado, se revisan las diferentes formas de concebir la participación ciudadana y su importancia como eje estructurador de la autonomía municipal. Finalmente, explicamos como es que los planes de desarrollo urbano ocupan un lugar primordial en el quehacer público municipal y cómo pueden inducir modificaciones en el conjunto de las relaciones sociales y políticas locales

En el tercer capítulo, analizamos la participación del municipio de Tecámac en la dinámica económica y social de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Hacemos una descripción del desarrollo urbano del municipio de Tecámac, ubicando temporalmente el análisis a partir de los setenta. Revisamos el comportamiento de las finanzas locales durante el período 1984-1996, esto es, desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 115 de la Constitución hasta el período de estudio; analizando la composición de los ingresos, así como la distribución del presupuesto de egresos, enfatizando el rubro destinado a la obra pública. En otro apartado, mostramos los diferentes proyectos diseñados por los gobiernos estatal y federal para el municipio, que parten de la idea del potencial de desarrollo urbano del territorio de Tecámac. Finalmente, hacemos referencia a los contenidos de la planeación local y las tareas definidas para el ejercicio de gobierno 1994-1996,

El capítulo cuatro presenta dos grandes temas; por una parte, se describe la composición política del ayuntamiento 1994-1996 y el papel que tuvo el cabildo municipal en torno a los asuntos del desarrollo urbano; y por la otra, se describe la distribución financiera y espacial de la obra pública, año por año. Fundamentalmente, se sistematiza la información reportada en los tres programas de gobierno de mayor impacto en el municipio: CODEM (Convenio de Desarrollo Municipal), PIE (Programa de Inversión Estatal) y CODESOL (Convenio de Desarrollo Social).

El quinto, y último capítulo, contiene cuatro apartados. En los dos primeros revisamos la normatividad de la participación ciudadana para el período de estudio, básicamente, el Bando Municipal 1994-1996; así como las disposiciones administrativas y políticas que norman la ejecución de los programas de obra pública señalados. En los otros dos apartados revisamos las formas de participación ciudadana preponderantes, la

institucionalizada de los Consejos de Participación Ciudadana y la de organizaciones sociales, a través de dos instancias, bajo la figura jurídica de Asociaciones Civiles o bajo la cobertura del Partido Revolucionario Institucional con los Seccionales de partido.

CAPITULO I

FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO

En este capítulo intentamos recuperar los temas fundamentales de la reforma del Estado tendiente a recomponer las reglas, procesos y vías por los cuales transcurren las sociedades latinoamericanas en general y, la sociedad mexicana en particular.

Sabemos que, en los ochenta, se creó en América Latina un amplio consenso sobre la necesidad de descentralizar el Estado para, simultáneamente, instituir mecanismos capaces de contrarrestar la crisis económica y social y fortalecer los procesos de democratización en curso. Desde entonces, existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de reforma y democratización de los regímenes políticos civiles emergentes y de lograr cierta legitimidad política. “En el marco de la aplicación de políticas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr la estabilidad política y social.”¹

En ese sentido, el tema de la gobernabilidad es uno de los componentes del análisis para la implementación de reformas y políticas públicas, donde se bosqueja la reformulación de las instituciones del Estado. El tema de la descentralización política y administrativa, en lo fundamental, hace referencia a la cuestión del poder. Como dice Uvalle: “Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que da vida y contenido al ejercicio del poder.”²

El supuesto para repensar el Estado ha sido que la distribución de funciones y recursos hacia niveles inferiores de gobierno posibilita una mayor eficiencia y eficacia de las acciones estatales, así como “una mayor participación, y un mayor acceso a los beneficios de la acción pública por parte de los sectores de más bajos ingresos”.³ Con el proceso de descentralización del Estado se buscaría garantizar la doble dimensión política y

¹. A. ZICCARDI. *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. p.13

². R. UVALLE. *Descentralización política y federalismo*. p.18

³. E. NÚÑEZ. *Introducción*. En: F. CARRIÓN. Et. al. *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. p.13.

social de la democracia, reforzando las oportunidades de creación de un sistema de ciudadanía tan negado por el desarrollo sui géneris de los países latinoamericanos.

Para Eduardo Palma y Dolores Rufián, existen una serie de obstáculos que han hecho difícil la consolidación de los procesos de descentralización, ya que a pesar de que los municipios detentan personalidad jurídica y una serie de competencias exclusivas, el proceso nunca “ha ido acompañada de otro similar de desconcentración, en donde los órganos territoriales del Estado posean un auténtico poder de decisión, de manera que puedan concertar con los municipios”⁴

Otro proyecto que se puso en la mesa de los debates, en torno a las municipalidades, fueron: “las formas de reclutamiento de su personal, (y) el establecimiento de prioridades, que requieren ser atendidas con limitados presupuestos locales”.⁵ Una de las preocupaciones que se puso de manifiesto es aquella relacionada con el modelo de ciudad que fuera capaz de atender a la creciente segregación y exclusión de amplios sectores sociales. En cada país el modelo institucional de gobierno de las ciudades difiere. “Las experiencias desarrolladas en diversos países muestran la variedad de posibles diseños institucionales y la complejidad de actores que deben tenerse en cuenta”.⁶

En opinión de algunos estudiosos, a pesar de las diferencias en los regímenes políticos de los países latinoamericanos, la mayoría de los municipios tienen instituciones o aparatos gubernamentales obsoletos. Según Alicia Ziccardi “hasta ahora no se han realizado modificaciones que contribuyan a promover una gestión pública eficiente, capaz de atender la amplia demanda de bienes y servicios que debe proveer a la ciudadanía, ni desde la perspectiva administrativa, ni a partir de la representación política.”⁷ A manera de ilustración, para el caso mexicano, la misma autora, interpreta las cosas así:

Hoy la sociedad y el Estado mexicano se reestructuran profunda y rápidamente. Nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios transforman la morfología social. En las grandes ciudades, en las grandes zonas metropolitanas del país se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la

⁴ E. PALMA y D. Rufián. *Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y...* En Salinas de Gortari. *Los Municipios de Iberoamérica*. p.8

⁵ A. ZICCARDI. *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa*. p.109

⁶ P. PIREZ. *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*.

⁷ A. ZICCARDI *Op. cit.* p.110

economía, esto lleva a la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales...⁸

La cuestión de los gobiernos locales (y los servicios públicos que prestan) se ha convertido en tema de debate porque afectan directamente el nivel de vida de la población, ya que su cobertura, calidad y costo inciden en la vida cotidiana de la ciudadanía y, por tanto, constituyen uno de los ejes de las preocupaciones y reivindicaciones ciudadanas.

Dedicamos un apartado al análisis de los conceptos que han surgido como resultado de diversas investigaciones cuyo objeto de estudio han sido los cambios institucionales emprendidos en la mayoría de los países de América Latina, enfatizando los aspectos concernientes a la gestión local, actores y los modos de gestión, que, en su momento, nos servirán para el análisis de la gestión de los servicios públicos en el municipio de Tecámac, México durante el período 1994-1996.

Ubicamos las nuevas condiciones en que se realiza la gestión de los gobiernos locales, a partir de una concepción particular del federalismo en México. Resaltamos el papel central que juegan los municipios en el diseño y ejecución de políticas públicas y señalamos las complejidades y contradicciones del proceso. Es conocido que en el estudio de los gobiernos municipales "puede examinarse no sólo como la población satisface sus necesidades individuales y colectivas, sino también la manera como se está redefiniendo el rol del aparato público y sus relaciones con los distintos sectores de la sociedad."⁹

Finalmente planteamos que como práctica política y social, la reforma del Estado y los procesos de descentralización se han concretizado en una serie de modificaciones legales que institucionalizan nuevas formas de relación social. También analizamos el marco jurídico que compete a los municipios en México, pasando por el escrutinio de las reformas al artículo al 115 de la Constitución Política, para ubicarlas en su contexto histórico y otorgándoles un significado en nuestro estudio.

⁸ *Ibid.* p.32

⁹ A. RODRÍGUEZ y F. Velázquez. *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América latina*. p.209

1.1. EL NUEVO FEDERALISMO.

Los ámbitos federal, estatal y municipal forman parte del conjunto del Estado en México que en sus formas de articulación configuran un sistema de relaciones causales e interdependientes; conjugándose una serie de acciones y reacciones que dan movimiento a la actividad política, definición a la vida pública y consistencia al propio Estado.

De acuerdo al modelo clásico, en un Estado federal tanto los órganos centrales de la federación como los estados miembros ejercen el poder del Estado. Lo característico en un Estado federal consiste “en que las competencias, en conjunto, están repartidas entre los órganos centrales de la federación y los estados miembros de tal forma que no exista un dualismo de centros de decisión y, sobre todo, ni los primeros ni los segundos posean para sí la supremacía de competencias.”¹⁰ En la división federativa del poder estatal se sustenta el sistema de equilibrio y control de poderes. Además, la vigencia del federalismo está relacionada con la gobernabilidad democrática, ya que el ejercicio del poder requiere del sustento del consenso social.

Se entiende por federalismo, un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a las relaciones de poder que permiten la cohesión de la acción de gobierno, dado que esta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política¹¹

El federalismo se define como un sistema de vida que permite la articulación de las instituciones de la sociedad y el Estado; al mismo tiempo que, con reglas claras y transparentes, la relación entre gobernantes y gobernados puede ser amplia, directa y fluida.

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo de distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma.¹²

¹⁰ R. ZPPELIUS. Cit pos. Ma. del Refugio González. *El espíritu federal de la nación mexicana (la profecía de Fray Servando)*. Supl. Nuevo Federalismo del periódico El Nacional. Mayo de 1995.

¹¹ R. UVALLE. Op. cit. p.22

¹² *Ibid.* p.18.

El federalismo no exime la existencia del conflicto, al contrario, significa una posibilidad para abordar y solucionar problemas y darle una salida institucional a las contradicciones entre grupos y sectores sociales, a partir de la idea de concurrencia de poderes bajo el denominador común de la cooperación voluntaria. Generando en su interior vías razonables para que la acción de gobierno aspire a una cierta legitimidad, producto de los consensos.

De acuerdo a Juan María Alponte: "la cultura del federalismo es indisociable de la cultura democrática y liberal -respeto a las minorías, integración de todos 'los otros' en el contrato social y aceptación de la diversidad real como fundamento ético del consenso-"¹³
El mismo autor afirma que:

El tránsito a un nivel más alto de la acción histórica (se) requiere del federalismo...como explicación del mundo actual. Un mundo que se expresa en grandes bloques, en globalizaciones sistémicas, requiere como contrapeso, la descentralización federal de las naciones como antítesis racional de la democracia de los pueblos frente a la autocracia de los procesos multinacionales.¹⁴

Para el caso mexicano, el concepto de Nuevo Federalismo surge como un programa del Gobierno de la República 1994-2000, "en concordancia con lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2º y 22 de la Ley de Planeación."¹⁵ En la exposición de principios del presidente mexicano (Ernesto Zedillo) propuso tres grandes líneas en torno al nuevo federalismo: fortalecimiento del Estado Nacional, fortalecimiento de regiones y estados y, lograr una economía sana, una democracia limpia y una justicia transparente.¹⁶

El citado Programa, contiene un primer apartado donde se incluye una exposición de antecedentes del federalismo mexicano y el funcionamiento de un sistema republicano; en el segundo se consignan los objetivos generales del programa; en el tercer apartado se expone la orientación estratégica propuesta por el ejecutivo federal; en el cuarto se señalan las líneas de acción para contribuir al desarrollo político, institucional, económico, social y

¹³ J. Ma. ALPONTE. *Fundamentos Jurídicos e históricos del federalismo*. En: Supl. Nuevo Federalismo del periódico El Nacional. Mayo de 1995.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Presidencia de la República. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*.

¹⁶ E. ZEDILLO. *Nuevo federalismo: Estados soberanos y municipios libres. Corresponsabilidad y compromiso*. En: Supl. Nuevo Federalismo del periódico El Nacional. Mayo de 1995.

administrativo; el quinto apartado plantea tres subprogramas: Federalismo y Descentralización; Federalismo Hacendario y; Renovación Municipal.

En el Programa para un Nuevo Federalismo se sostiene: "El fortalecimiento de las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales...está encaminado a consolidar las identidades políticas y facilitar la participación de los diversos núcleos de la sociedad civil."¹⁷ De la misma manera que:

Otra de las razones para detonar procesos de transformación del poder público reside en renovar al municipio, por lo cual el Nuevo Federalismo promoverá esta dimensión comunitaria de la política, la vinculación entre la célula básica de organización política y el poder público municipal para favorecer la integración y la atención de los intereses comunes.¹⁸

En esta propuesta de nueva relación de los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), se trata de que los gobiernos locales, efectivamente, cuenten con los instrumentos político-institucionales necesarios para responder a las demandas de organizaciones y ciudadanos. Bajo la idea del federalismo los ayuntamientos pueden recibir y obtener más recursos económicos, ampliar sus atribuciones, disponer de tecnologías modernas y contar con un marco jurídico que dé sustento a su existencia. Procurando representaciones auténticas de la autoridad y con una buena calidad de la gestión gubernamental.¹⁹

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

1.2. PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS

En la lógica de la modernización del Estado, la descentralización aparece como una idea aceptada consensualmente para definir una estrategia que, a partir de la heterogeneidad y complejidad de las sociedades, "coloca en el gobierno local la capacidad de actuar eficaz y eficientemente sobre el espacio como sujeto colectivo".²⁰ Sin embargo, la manera de explicar el tema depende de la perspectiva desde la cual se mire el fenómeno. Por ejemplo, para Eduardo Palma la perspectiva política de la descentralización nos sitúa "...ante el problema de la distribución espacial del poder y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de redistribución del poder democrático, a partir del Estado y en provecho de las comunidades locales"²¹.

Con la descentralización política las relaciones entre la administración pública y la sociedad tienden a orientarse bajo el supuesto de la existencia de ciudadanos con plenos derechos y obligaciones mas que simples usuarios, como en algunos momentos llega a creerse; esto quiere decir que el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o cortesías administrativas.

La descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de como se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse.²²

En los procesos de descentralización la participación de los ayuntamientos resulta de vital importancia. Son los gobiernos locales la base para que la forma de gobierno republicano adquiera presencia significativa y democrática. Tiene que ver con la figura de ciudadano, ya que la relación primera se da en el ámbito de lo local, esto es, la cercanía con el proceso de gobierno es más real y auténtica evitándose, aunque no necesariamente, los intermediarios corporativistas de viejo cuño centralista.

¹⁹ Al respecto en el capítulo siguiente haremos referencia, tanto a las nuevas responsabilidades de los municipios en México, como a las múltiples contradicciones que el proceso encierra

²⁰ A. ZICCARDI. *Op. cit.* pp. 112-113.

²¹ E. PALMA y D. Rufián. *Op. cit.* p.5

²² *Ibid.* p.19

En su condición de elector, el ciudadano tiene la opción de exigir, de parte de la autoridad local, una mejor gestión de los servicios, dada la posibilidad de recompensar o castigar el cumplimiento o incumplimiento de promesas de campaña de las autoridades electas, en las elecciones subsecuentes. Consideramos que la alternancia política da cabida a un mejor desempeño en la gestión de gobierno, porque la autoridad electa se ve obligada a evitar los vicios y lastres de la cultura del centralismo, la burocratización y la ineficiencia. La redistribución de esa forma de poder implica un reforzamiento de los derechos vinculados a la legitimidad derivada del sufragio universal, cuestión que concierne a la mayor parte de la población.

La descentralización se distingue de los procesos de desconcentración. Según Eduardo Palma y Dolores Rufián, la desconcentración no es un proceso meramente político, se puede entender como el conjunto de medidas que tienen por objeto transferir, a un funcionario local, ciertas atribuciones, antes asignadas a una secretaría de estado. Su efecto es “aumentar los poderes de los órganos territoriales del Estado, pero no afecta el poder del propio Estado, ni implica una mayor participación de los ciudadanos.”²³

Por otra parte, para Mauricio Katz la descentralización:

...se asume como el proceso, mediante el cual, se transfiere a instancias locales, parte de la autoridad que ejerce el gobierno central. Tal, operación se hace mediante la creación de órganos locales con capacidad representativa, autonomía jurídica y patrimonial y suficiencia de recursos propios (humanos técnicos y económicos), con atribuciones y competencias sujetas solamente a control legal.²⁴

La descentralización concebida como una política del Estado con fines de redistribuir poder político, recursos económicos y funciones de gobierno, no ha terminado de definirse en la realidad social. “Tampoco encuentra terreno fértil cuando las sociedades locales y los ayuntamientos no ejercen sus derechos y responsabilidades ni representan contrapesos ni frenos. Se arma un círculo vicioso, alimentado por todas las partes y actores que, de una manera u otra, reproducen los vicios de los tres niveles de gobierno.”²⁵

Según Massolo, la diversidad social no está representada ni encuentra eco en las instancias municipales. Sostiene una posición crítica en torno a la lentitud de los procesos

²³ *Ibid.* p.5-6.

²⁴ M. KATZ et. al. *Descentralización de Santa Fé, Bogotá*. En: *Ciudades*. #28.p.45

²⁵ A. MASSOLO. *La triste y cándida. Historia de la reforma municipal*. En: *Ciudades*. #28.p.26

políticos y sociales que obstaculizan las políticas de descentralización. La autora, señala que los asuntos locales son cotos de los partidos políticos, “bunkers” de decisiones autoritarias, espacios para el tráfico de influencias e intercambio de favores “...es imposible que el municipio resulte una eficaz fórmula de descentralización, porque no pierde su carácter de último eslabón perdido de la serie de eslabones que estructuran las jerarquías de mando y las reglas del juego de las relaciones intergubernamentales”²⁶.

No cabe duda que la aseveración de Massolo se sostiene a partir del estudio empírico de la realidad de los municipios mexicanos, esto es, de una realidad social y política compleja, donde los intereses de grupos y las inercias de las tradiciones y costumbres autoritarias, impiden un avance fluido hacia una nuevo estado de cosas en el quehacer municipal. Esto es, entender que con la política de descentralización el municipio asume un papel protagónico en la evolución del Estado y, que “el municipio como administración pública eminentemente prestadora de servicios comunes, aparece como una pieza clave del Estado social.”²⁷

En México no puede considerarse que existe homogeneidad en las condiciones de los municipios; al contrario, los fenómenos históricos, geográficos, culturales, económicos, sociales y políticos, nos presentan un mapa híbrido, con formas de gobierno y demandas ciudadanas bien diferenciadas. De tal manera que podemos distinguir, con fines analíticos, dos grupos distintos de problemas:

- Aquellos relacionados con la cuestión de la caracterización y cumplimiento de los fines éticos atribuidos a la esfera municipal del Estado, que están fuertemente asociados a sus competencias y funciones y,
- Cuestiones de procedimiento de los procesos de toma de decisiones y de gestión local, y se refiere a las instituciones representativas, incluidos los partidos políticos como la representación popular.”²⁸

Esta manera de concebir el problema, coincide, de una u otra manera con la propuesta que A. Ziccardi elabora: “Sólo analíticamente se identifican... las funciones políticas y administrativas como dos dimensiones de una única tarea de gobernar.”²⁹ Estas

²⁶ Ibid. p.26

²⁷ J. PERDIGÓ *Organización territorial del estado. Municipio y democracia. Organización y competencia.* En J. BORJA. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* p.78

²⁸ E. NUÑEZ. *Op. cit.* p.21

²⁹ A. ZICCARDI. *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas.* p.15

definiciones nos parecen pertinentes porque nos inducen a entender integralmente el asunto de los gobiernos locales y la autonomía municipal.

En México la vida municipal presenta una marcada escasez de recursos y una incapacidad de generar recursos propios por las condiciones y limitantes normativas. Incluso en muchos de los municipios pueden observarse "fuertes limitaciones en la capacidad técnico-administrativa y además un excesivo gasto corriente en las estructuras municipales lo cual nos habla de un círculo vicioso de funcionamiento."³⁰

Para algunos, tanto la política financiera, como el marco normativo reglamentario en la materia han significado una fuerte atadura que limita en demasía la función hacendaria de los municipios. El principio económico de la escasez de recursos es más que aplicable a la hacienda municipal. Si a ello agregamos el comportamiento infinitamente elástico de las demandas de la comunidad, "lo que tenemos es una permanente falta de complementación de la oferta de servicios y la demanda de los mismos se manifiesta muchas veces en el estancamiento económico y en la disminución del bienestar social de la comunidad."³¹

Alejandra Massolo señala algunas contradicciones, que se revelan en el proceso de descentralización del Estado:

- 1) La dependencia interiorizada en la mentalidad de la mayoría de los poderes municipales, respecto a la asignación de ingresos desde el Estado central vía participaciones;
- 2) La cultura patrimonialista de usufructo particular de los recursos y bienes públicos, que reproduce el círculo vicioso de penuria económica debido a la malversación de fondos, es decir la corrupción,
- 3) La contratación de créditos que perpetúa adeudos a las siguientes autoridades;
- 4) El desorden y negligencia del manejo administrativo del presidente municipal y funcionarios;
- 5) La cultura del autoritarismo y la ausencia de fuertes contrapesos de la sociedad civil, que pueda tener acceso a la información y ejercer vigilancia sobre los ayuntamientos y funcionarios de la burocracia sindical.³²

Sostiene Edison Nuñez que la descentralización interesa a "aquellos que se encuentran marginados, momentáneamente o sistemáticamente de los mecanismos

³⁰ R. GARCÍA del Castillo. *Los servicios municipales de cara al futuro*. En: E. SANDOVAL, *Et al. El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. p.292.

³¹ H. PEREZ. *El financiamiento municipal de cara al tercer milenio: problemática y alternativas de financiamiento*. En: E. SANDOVAL, *Et al. El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. p. 171

³² A. MASSOLO. *Op. cit.* p.29

decisorios del Estado central.”³³ No obstante, también debe pensarse en los ciudadanos que no aspiran a ningún puesto de representación popular, pero que están interesados en obtener mejores servicios y un mayor respeto a sus derechos constitucionalmente establecidos.

Existe una hipótesis, a la cual solo se hará referencia no obstante que puede resultar pertinente, respecto a la urgencia de descentralizar el Estado en nuestro país: “La descentralización como punto álgido de la reflexión surgió -diría ‘a fuerzas’- debido al terremoto de septiembre de 1985 que dañó severamente el área central de la ciudad de México, y aparece más como lo político de la descentralización que sobre la política de la descentralización del gobierno en turno.”³⁴

La tesis de Massolo aporta al debate un elemento más que cataliza la descentralización, mas no la causa definitiva de la misma. Efectivamente, en esta presentación hemos enfocado el proceso de la descentralización como el resultado del nuevo diseño institucional del Estado mexicano; sin embargo, recogemos la tesis de Massolo porque uno de los tantos efectos del sismo tiene que ver con la agenda política, en ese entonces vigente, de gobierno, partidos y organizaciones sociales.

Dado el apremio de lograr eficiencia y eficacia en las políticas públicas, con la descentralización del Estado, se plantea una profunda transformación de la administración de los municipios. Lo que implica, “determinar cómo se insertan (las transformaciones) en las condiciones de la realidad que suponen las dimensiones sociales y políticas de la vida local.”³⁵

Sin embargo, la definición de un nuevo concepto de administración municipal, que señala responsabilidades, manejo de recursos y una visión del territorio (local y regional), no resulta fácil. “Para nosotros el más importante es la facultad de aprobar (y por lo tanto también modificar) los planes de desarrollo urbano y administrar los usos de suelo en las ciudades”.³⁶ Sobre todo porque los municipios se encuentran vinculados a una dinámica socioespacial que va más allá de sus límites territoriales y cuyos determinantes no pueden ser controladas desde el ámbito local.

³³ E. NUÑEZ. *Op. cit.* p.16

³⁴ A. MASSOLO. *Op. cit.* p.123

³⁵ P. PIREZ. *Gobiernos locales...* p.60

³⁶ A. AZUELA y E. Duhau. *En torno al cambio institucional: Tres reformas jurídicas y su impacto en la gestión.* En: A. AZUELA y E. Duhau. *Gestión urbana y cambio institucional.* p.202.

Por su parte, Alicia Ziccardi señala que no sólo la planeación, sino que, también, la composición política y la gestión de los servicios públicos deben ser contemplados en el análisis del quehacer municipal. Además, que es necesario preguntarse acerca de la posibilidad que tienen los municipios de lograr un verdadero desarrollo con autonomía, teniendo a sus espaldas la crisis económica estructural, padecer restricciones financieras y enfrentar fenómenos sociodemográficos que escapan a su influencia.

Para Ziccardi , “el reclamo de autonomía municipal no es un reclamo de autosuficiencia. Lo que los gobiernos locales exigen es un ‘trato justo’...³⁷, ya que ellos son los intermediarios entre la ciudadanía y otras estructuras de gobierno. “ Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno”³⁸

En ese sentido, la complejidad de los procesos sociales, económicos y políticos, los procesos de descentralización y de reestructuración de los aparatos de gobierno son de urgente análisis. Tomemos como ejemplo a la ciudad de México con sus 16 delegaciones políticas y los municipios conurbados del Estado de México, donde se presentan múltiples intercambios económicos, procesos políticos y sociales de doble sentido, que son causa y efecto a la vez.

En las áreas metropolitanas existe una superposición de poderes que, difícilmente, actúan de manera articulada en la implementación de políticas públicas para atacar problemas comunes. En ocasiones, las acciones de gobierno se empalman o se niegan en los hechos, ya que al existir iniciativas de alguna soberanía, esta no se ve acompañada por el complemento de otra administración. Por ello:

...el proceso de toma de decisiones no es un proceso simple, por dos tipos de motivos: en primer lugar, porque es muy difícil diferenciar lo técnico, de lo administrativo y de lo político, circunstancias que hacen igualmente difícil determinar cual es el ente u órgano central -ya sea descentralizado, concentrado o desconcentrado- que ha de tomar una determinada decisión o autoridad política competente sobre un determinado tema; en segundo lugar, porque es extremadamente difícil individualizar sucesivamente una decisión en el espacio y determinar cuáles son los niveles por los que

³⁷ A. ZICCARDI. *Ciudades y gobiernos locales en la América latina de los noventa*. p.110
³⁸ R. UVALLE. *Op. cit.* pp. 20-21

ha de pasar esa decisión, como asimismo determinar hasta donde esta misma debe concretarse, en cada espacio territorial.³⁹

Estructuralmente el municipio experimenta, entonces, una fuerte subordinación al interior de las relaciones intergubernamentales, lo que se refleja en las exiguas participaciones federales y las dificultades que debe enfrentar para consolidar sus ingresos vía la recaudación hacendaria local. Al mismo tiempo “la preeminencia del ejecutivo local, reproduce uno de los componentes fundamentales del sistema político mexicano: el autoritarismo⁴⁰”.

Los gobiernos locales no sólo deben enfrentar las dificultades inherentes a lo político, sino que también deben atender las circunstancias, acción, intereses de los agentes económicos que se hallan presentes en la esfera territorial de su jurisdicción; de tal manera que los gobiernos locales deben sopesar “...el significado de ciudadanía ampliada, las acciones de gobierno municipal como promotor del desarrollo, la necesidad de incorporar una concepción de ingeniería institucional que contribuya a comprender las modalidades de la gestión urbana, las evaluaciones en términos de costo beneficio⁴¹”.

En consecuencia, el cumplimiento de los fines administrativos y políticos del municipio se verá fuertemente influenciado por el/los estilos de gobernar del presidente municipal, de sus relaciones personales o por su pertenencia a estructuras de poder regionales o mayores, que por un funcionamiento adecuado de las vías institucionales de gestión. Al respecto, Jordi Borja y Manuel Castells formulan que el nivel municipal “es la prueba política por excelencia de la gobernabilidad de la ciudad ...tanto porque está gobernado por una institución representativa dotada de amplias competencias como porque atribuye valor de marca al conjunto del territorio.”⁴²

La cuestión de la autonomía, entonces, no puede reducirse a su dimensión propiamente económica, ya sea la participación en las partidas presupuestales de la federación o ingresos propios; sino que también implica la cuestión política. Esto es fundamental, ya que en la dimensión política “...existen posiciones cruzadas entre quienes

³⁹ E. PALMA y D. Rufián *Op. cit.* pp. 10-11

⁴⁰ A. ZICCARDI. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas.* p.9

⁴¹ A. ZICCARDI. *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventas.* p.116

⁴² J. BORJA y M. Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* p.294.

se identifican como parte de un movimiento popular y quienes forman parte de una administración dada, por más progresista que ella sea. Las formas de representación y participación institucionalizadas no necesariamente funcionan como lo requiere la ciudadanía⁴³

El asunto de la autonomía municipal y las difíciles relaciones intergubernamentales tienen que ver con la inequitativa distribución de los recursos (escasos) y, al mismo tiempo, con la disponibilidad y control que, sobre tales recursos, pueda mantener o ejercer el gobierno local. "En ese contexto es donde surgen formas de 'dependencia gubernamental' que, al mismo tiempo que articulan lo local con lo nacional, limitan la capacidad de autonomía local."⁴⁴

Visto de esa manera, entonces encontramos una doble dimensión del problema. La primera de ellas se sitúa en el ámbito de poder donde se efectúa el proceso de toma de decisiones, que se encuentra en otros niveles fuera del ámbito municipal; la segunda dimensión se sitúa en los estilos personales de gobernar localmente, donde tradicionalmente, en nuestro país, impera el fenómeno del patrimonialismo y el caciquismo.

Ante el predominio de un modelo de desarrollo que privilegia los procesos de integración económica mundial, el gobierno local se ha planteado como la instancia capaz de impedir la agudización de las contradicciones sociales generadas por el modelo de desarrollo hegemónico. Sin embargo tales propósitos sólo pueden tener un éxito limitado, ya que "son muchos los indicadores que permiten afirmar que el deterioro de las condiciones de vida, es muy difícil de revertir en América Latina".⁴⁵

Por ello situar el fenómeno de la descentralización, como resultado de las iniciativas de reforma desde las altas esferas gubernamentales para deshacerse de sus responsabilidades sociales y delegar responsabilidades en otras instancias de poder, en este caso, el poder local, no resulta desproporcionado.

Los procesos de reforma del Estado, con todas sus repercusiones económicas y sociales, exige un amplio espectro de participación y complejos cambios culturales, al

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ E: NUÑEZ. *Op. cit.* p.29

⁴⁵ El Nacional 13 de Junio, 1996. p.113

promover una ruptura con las viejas formas de entender los asuntos públicos y los mecanismos de acción social.

1.3. LA GESTIÓN LOCAL

De acuerdo a los resultados de investigaciones realizadas en Sudamérica en torno a la cuestión municipal, ⁴⁶ se encontró que existen modalidades de poder municipal, que se caracterizan por favorecer a grupos privilegiados en detrimento de las necesidades de la población, insensibilidad de los partidos y las instituciones de representación a las demandas de los ciudadanos, distribución de cargos públicos con fines ajenos a la eficacia y la eficiencia de la máquina administrativa. Además, procedimientos auténticamente clientelares de diferentes matices, ya sea entre gobernantes-gobernados o al interior mismo de los diferentes niveles de gobierno. Estamos hablando de la gestión.

En esta presentación se entenderá la gestión local como: "...la organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo".⁴⁷

Para Pedro Pírez, la gestión es una actividad político-técnica, "es parte de una política de gobierno e implica una orientación de procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses, a la vez que depende de un adecuado manejo instrumental (técnico) para el logro de sus objetivos."⁴⁸

De la misma manera que sostiene que la gestión urbana no solo hace referencia a criterios racional-burocráticos, sino que también pone en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos propios de una sociedad urbana; esto es, representa , al mismo tiempo un fenómeno político y, como tal, es parte de los procesos sociales de configuración de la ciudad.

⁴⁶ Vid. E. NUÑEZ. *Op. cit.* pp. 15-22.

⁴⁷ *Ibid.* p.123.

⁴⁸ P. PIREZ. *Op. cit.* p.55

Los modos de gestión conforman el marco de relaciones sociopolíticas que construyen a diario los distintos actores locales. La organización administrativa, el manejo de los recursos técnicos, económicos y humanos de los municipios, la orientación del gasto y la relación entre el gobierno municipal y la sociedad local “se hallan moldeados por el cruce de lógicas y estrategias de los actores involucrados y por las reglas de juego que estos últimos van definiendo de manera formal o informal.”⁴⁹

Alfredo Rodríguez y Fabio Velázquez definen la gestión democrática como aquella cuyas decisiones políticas son “tomadas por un gobierno local elegido popularmente de acuerdo a procedimientos representativos legítimos, cuyo comportamiento mantiene una valoración social de legitimidad.”⁵⁰

En ese tenor, en la gestión democrática la prestación de los servicios, en general, se orienta, bajo criterios de equidad y justicia, con una cierta atención universalista; además de ser transparente, receptiva frente a las demandas. Una gestión democrática se caracteriza por la existencia de mecanismos claramente definidos por las instituciones y por los ciudadanos a través de la participación.

De acuerdo con los autores citados, es posible observar cuatro dimensiones de los modos de gestión. Por principio de cuentas tenemos la capacidad de dirección, que hace referencia al grado de control técnico del conjunto del proceso y al tipo de racionalidad con que opera dicho control; en segundo lugar, se hace referencia a la focalización, o sea al cómo es percibida y atendida la necesidad del ciudadano; la tercera dimensión se circunscribe a la capacidad de innovación, que es la capacidad de adecuar la prestación del servicio a las realidades locales, ya sea por la disposición de tecnologías apropiadas o por una diversificación de la demanda; una cuarta dimensión es la relación gobierno-sociedad local, es decir, la articulación simbólica y material entre ambos.

La esquematización de las cuatro dimensiones de los modos de gestión no tiene un carácter rígido; ya que a partir de particulares redes de relación entre los actores locales y sus escenarios, existe la posibilidad de cruce entre distintas dimensiones de gestión, dando lugar a cierta heterogeneidad en los modos de gestión.

⁴⁹ A. RODRÍGUEZ y F. Velázquez. *Op. cit.* p.385.

⁵⁰ *Ibid.* p.214

En ese sentido los autores identifican tres modos de gestión local: el Modo Participativo, el Modo de Control Político y el Modo Tecnocrático. En el primero de ellos:

La racionalidad articuladora del proceso de gestión es de tipo social...(centra) su interés en objetivos sociales, privilegia en la gestión las cuestiones relativas al producto y a su impacto y no tanto las relativas al proceso. Pero en contra partida, asigna un peso importante a la búsqueda de innovaciones en la prestación del servicio, particularmente en lo relativo a la *participación ciudadana* (subrayado mío) y a las formas de relación entre los funcionarios municipales y la población⁵¹

Quizá uno de los más enraizados en la cultura de los pueblos latinoamericanos sea el Modo de Control Político...

Este modo de gestión se rige fundamentalmente por una racionalidad política, cuyo eje fundamental es la búsqueda de formas de acumulación política por parte de las autoridades locales, los agentes decisores o los intermediarios partidistas. (Las decisiones) deben reportar un rendimiento político, independientemente de que satisfagan una necesidad de la población o impliquen un uso no eficiente de los recursos⁵²

De acuerdo a los autores citados, en el Modo de Control Político, el alcalde juega un papel central como agente decisor y como orientador de la gestión, no solamente en el momento de la adopción de políticas, sino también en las fases de ejecución y operación del servicio; incluso, ejercen el control global sobre el proceso. "Los actores técnicos y la burocracia, si bien son tenidos en cuenta como fuentes de información, no pesan demasiado a la hora de tomar decisiones"⁵³

El modelo tiende a ser cerrado desde el punto de vista de la toma de decisiones. Entre el ayuntamiento y la sociedad local los puntos de contacto se dan, ya sea por la vía de redes clientelares o a partir de la iniciativa individual o colectiva de ciudadanos o de sus organizaciones, interesados en hacer un reclamo o solicitar una acción concreta de la autoridad en su barrio. Los actores sociales se definen como beneficiarios de un servicio y no tanto como agentes en la producción de este último o como fiscalizadores del mismo.

Los mismos autores señalan dos derivaciones del Modo de Control Político: El Modo Rutinario se caracteriza por un desempeño mínimo de la municipalidad en la prestación del servicio, el cual se mantiene siempre y cuando no se afecte el control político del proceso y, el Modo Clientelar, basado en un estilo inmedatista de la gestión, tiende a

⁵¹ *Ibid.* p.395

⁵² *Ibid.* p.390

⁵³ *Ibid.*

limitarse a la producción de un reducido espectro de “productos” en función de demandas puntuales a cambio de apoyo político.

Por su parte, en el Modo de Gestión Tecnocrático: “Uno de los rasgos centrales de este modo de gestión es el bajo nivel de presencia de la sociedad en el manejo del servicio...Pueden existir mecanismos institucionales de participación, pero ello no significa que los usuarios tengan una alta incidencia en las decisiones”⁵⁴

Los criterios aplicados en la conducción de los asuntos públicos locales, bajo el Modo de Gestión Tecnocrática se rigen, ya sea por criterios técnico-empresariales o por una racionalidad técnico-burocrática.

Por escenario entendemos: “espacio social de encuentro entre actores en el cual se confrontan opiniones, aspiraciones y propuestas que se derivan de sus respectivos intereses. Son espacios de problematización que expresan relaciones jerárquicas, donde se produce precaria o definitivamente una solución de conflictos y, en ese sentido, un cierto resultado.”⁵⁵ Reconocemos dos tipos de escenarios: el territorial y el institucional. En ambos casos pueden ser abiertos (que admiten la incorporación de actores) y/o cerrados (que no permiten incorporación adicional y están predefinidos en términos de sus participantes).

La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros comprenden un conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades; y donde tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales. Los componentes políticos, implican procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y asignación de los recursos escasos con que cuentan los municipios. De esa manera la interrelación entre los aspectos meramente técnicos y los políticos crean un escenario de la gestión local, que nos permite explicar el sentido, orientación y racionalidad de la toma de decisiones.

Independientemente de cual sea el modo de gestión dominante, en el contexto de la reforma del Estado y los procesos de descentralización, los municipios han entrado a desempeñar un rol crucial, como prestadores directos o como reguladores de la acción

⁵⁴ *Ibid.* p.389

privada en la atención de las necesidades ciudadanas. "Probablemente, en el caso de los modos más tradicionales (modo de control político) este nuevo fenómeno no sea tan palpable."⁵⁶ Sin embargo parece que cada vez más los otros modos tienden a imponerse como parte de la revitalización política y administrativa de los municipios.⁵⁷ Tendencia que choca con intereses proclives al mantenimiento de formas centralistas de organización del Estado

1.4. NORMATIVIDAD Y PLANEACION MUNICIPAL

Elegimos examinar los vericuetos jurídicos e institucionales por los cuales transita la vida municipal en México, con el objetivo de señalar los caminos y obstáculos que enmarcan la gestión local. Abordamos el análisis partiendo de la premisa de que los gobiernos locales (municipios) pueden impulsar una serie de acciones y políticas públicas que beneficien a las comunidades de su jurisdicción, a partir de una cultura democrática, incluyente y de consensos.

Sólo que la construcción de una convivencia basada en los supuestos de igualdad de oportunidades, discusión pública de los asuntos de interés común y de acceso a los bienes y servicios, requiere de todo un proceso social no exento de contradicciones. Sin embargo, la aparición de nuevos actores sociales, la configuración de un mosaico social y político cada vez más crítico y plural, ha conducido a la necesidad de reformular una serie de instituciones, funcionales en determinados períodos de la historia, pero que requieren de un profundo replanteamiento.

Como afirma Alejandra Massolo: "de hecho esta demanda (de descentralizar) es un correlato -junto con la autogestión y la cooperación- de dos de los más significativos e importantes valores que han recreado y defienden los nuevos movimientos sociales: la

⁵⁵ *Ibid.*, p.213

⁵⁶ *Ibid.*, p.395

⁵⁷ *Vid.* Los trabajos que Peter Ward ha emprendido para estudiar las tendencias en los estilos de gobernar los municipios en México. P. Ej. Conferencia: *¿Hacia una nueva reforma municipal?*. FLACSO. 26-II-98.

autonomía y la identidad, en oposición a la manipulación, control, dependencia y burocratización”.⁵⁸

Las bases legales que sustentan la participación del municipio en la planeación están contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley de Planeación, La Ley General de Asentamientos Humanos, Las Constituciones Políticas de los estados, Las leyes estatales de planeación y la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

1.4.1 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Uno de los objetivos de la descentralización es hacer visibles los municipios y no porque estos hayan permanecido ocultos, sino porque desde hace un largo tiempo permanecieron como un sustrato no claro. “Sobre el que se decidían y aplicaban las estrategias de crecimiento económico, fiscalización, localización de las actividades productivas y ordenamiento urbano regional por parte de las instituciones del gobierno federal”.⁵⁹

En este apartado se presenta una revisión de las nueve reformas históricas, emprendidas en la centuria que corre, en torno al artículo 115 de la constitución política y que tienen que ver con la evolución jurídica de la figura municipal. El constituyente del 17, sentó las bases de existencia del municipio libre, esto es, al más puro estilo de la doctrina liberal clásica (Rousseau, Hobbes y Montesquieu). Originalmente, el artículo 115, respecto al municipio consignaba:

Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado.
- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las Constituciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.

⁵⁸ A. MASSOLO. *La descentralización de la gestión pública en México: La reforma municipal de 1983*. p.122.

⁵⁹ Presidencia de la República. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. p. 124

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La primera reforma al 115 constitucional (publicada el 20-08-1928), en sí no transforma en su esencia el espíritu del constituyente, ya que sólo hace referencia a que: “el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes.” Como es sabido el momento político que se vivía en esos años (corrían los tiempos de los caudillos de la revolución), era de apremio por centralizar el poder, más que la necesidad de consolidar un efectivo federalismo.

La segunda reforma fue publicada el 29 de abril de 1933, estando en pleno desgaste el período conocido en la historia como el “Maximato”, que implicó el desplazamiento de los viejos caudillos militares, para dar paso a una nueva forma de conducir la cosa pública nacional, como fue el estilo cardenista (1934-1940). En esta reforma se establece la normatividad que habrá de regir a las autoridades, sobre todo bajo el principio de la no reelección. “Esta última como consecuencia de la amarga experiencia vivida por la burocracia política con la modificación al artículo 83 constitucional, para permitir la reelección frustrada de Alvaro Obregón”⁶⁰

Revisando la tercer reforma (publicación: 08-01-1943), encontramos que no se modifica en lo referente al municipio, sólo menciona que prorrogaba el período de mandato de los gobernadores de los estados, de cuatro a seis años.

Una vez que Miguel Alemán Valdés tomó las riendas del país (primer presidente “civil” y primer mandatario del “renovado” Partido Revolucionario Institucional), se consignó el derecho de participación de la mujer en las elecciones municipales. Constituyendo la cuarta reforma al 115 constitucional (publicada el 12-02-1947). A la letra se decía: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”

Si bien durante el mandato presidencial de Adolfo Ruiz Cortínez hubo una quinta reforma (17-10-1953) no puede hablarse de que el municipio tuviese una participación importante en la definición del sentido del desarrollo urbano de sus jurisdicciones, ni

tampoco un control explícito de prestación de servicios públicos específicos. “Debido a que se otorgó en definitiva el derecho a que la mujer pudiera votar y ser votada para cualquier cargo de elección, ya no hubo necesidad de mantener el contenido agregado en la reforma (anterior) por lo que se procedió a suprimirla”.⁶¹

Tuvieron que pasar más de 20 años para se revisara la situación que guardaba la cuestión municipal en el país. La sexta reforma (06-02-1976), emprendida en el último año del período de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, consistió en otorgar facultades a los municipios para tener injerencia en la planeación del desarrollo urbano local. Sobre todo, se estipula la problemática de la conurbación entre dos o más entidades. Cuestiones que se tratan en las fracciones IV y V de la reforma al 115 mencionada.⁶²

En la séptima modificación (06-12-1977) se plantea que, de acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

En el contexto una de las más agudas crisis, que hasta entonces había padecido el país, así como de una de las reestructuraciones más radicales del Estado y de la economía nacionales, se emprendió la octava enmienda al 115 constitucional (03-02-1983), que a la sazón resulta la más publicitada y se ha convertido en referencia obligatoria para el análisis de la cuestión municipal. Esta reforma resalta una serie de atribuciones, derechos y obligaciones que habrán de cumplir los municipios en un contexto de globalización económica, “adelgazamiento” del Estado, una marcada escasez de recursos financieros públicos, una inflación galopante y un desempleo desenfrenado, entre otras cosas.

⁶⁰ J. SALAZAR. *Elementos Básicos de la administración municipal*. pp. 190-191

⁶¹ *Ibid.* p.191

⁶² Desde entonces las fracciones IV y V consignaban: IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

El espíritu de la reforma se refiere a la facultad de los ayuntamientos para expedir normas y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, así como tener bajo su cargo una serie de servicios públicos.⁶³ A partir de entonces las municipalidades habrían de contar con la facultad de coordinarse y asociarse, para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, con otros municipios de un mismo Estado. Quizá la más importante modificación sea la que se asienta en la fracción V, que estipula la facultad de los municipios para:

... formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas⁶⁴.

Todavía no concluían los tiempos de la “Renovación Moral de la Sociedad”, cuando se plasmó la última variante al 115 constitucional (17-03-1987). En términos generales se consignó el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además, propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rijan por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base a lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución.

Al parecer, en la cuestión formal y desde la perspectiva de la federación los municipios cuentan con un sustento jurídico importante, que les permite arrogarse, con mayor fortuna, la serie de responsabilidades que la ciudadanía le demanda.

1.4.2 EL AMBITO JURIDICO DE LA PLANEACION

En lo que corresponde al ámbito federal constitucionalmente el Estado mexicano posee la rectoría del desarrollo nacional, el artículo 25 de la Constitución Política define las tareas básicas que le competen: “Planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad

⁶³ Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; principalmente.

económica nacional”, además de “la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”⁶⁵ En el artículo 26 se establecen las bases para la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, cuyo objetivo principal es “imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía”.⁶⁶

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática se contemplan los Sistemas Estatales de Planeación como instituciones que tienen la responsabilidad de generar el Plan Estatal de Desarrollo con el propósito de corresponsabilizar a las instituciones estatales y a los gobiernos locales en los objetivos nacionales de desarrollo. “Además se obliga a los ayuntamientos a la elaboración de cualquier plan mediante sistemas de participación comunitaria, es decir la consulta popular.”⁶⁷ Reconociendo como los mecanismos para la elaboración de los planes en las instancias estatal y municipal a los COPLADE’s (Comités de Planeación Democrática Estatal) y los COPLADEMUN (Comités de Planeación del Desarrollo Municipal).

En la Ley Federal de Planeación,⁶⁸ se establecen las bases de integración y funcionamiento del S.N.P.D. Señalando que la planeación habrá de efectuarse como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado sobre el desarrollo íntegro de la nación, fortaleciendo la práctica del federalismo, así como la noción del municipio libre. La naturaleza del S.N.P.D. implica la coordinación de la planeación regional con la participación de los tres niveles de gobierno. Se diseñan los mecanismos para la participación social y se definen los ámbitos de acción de los particulares.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁶⁹, se faculta al presidente de la república para celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, con la participación, sólo si es necesaria, de los municipios. Es así como surgió, primero, el Convenio Unico de Coordinación, transformándose posteriormente en Convenio Unico de Desarrollo, para derivar en el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL).

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1997. Art. 115

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1997.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ J. MEJÍA. *Servicios públicos municipales*. p. 41.

⁶⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 5 de Enero de 1983

⁶⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Enero de 1982

Otros instrumentos a nivel federal que inciden en la planeación del territorio son: la Ley General de Asentamientos Humanos⁷⁰ y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.⁷¹ La primera tiene como finalidad:

- I. Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos en el territorio nacional;
- II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y
- III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y
- IV. Determinar las bases para la participación social en la materia.⁷²

La misma ley señala la competencia de los gobiernos municipales respecto a desarrollo urbano. Por ejemplo, se estipula que la ordenación y regulación de asentamientos humanos se ejecutarán a través de planes y programas municipales cuya finalidad será el desarrollo urbano de los centros de población. Esta ley, es la base que da origen a las leyes estatales en la materia, así como a sus programas.⁷³

Por otra parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente⁷⁴ hace referencia a la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente. Se definen competencias y atribuciones en la materia. En su artículo 6º se señala que:

Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezcan en las leyes locales...La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción de las entidades federativas y de los municipios, salvo cuando se refieran a asuntos reservados a la federación por esta u otras leyes

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 indica la norma para la creación del Programa un Nuevo Federalismo 1995-2000, el cual está referido a una de las

⁷⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

⁷¹ Expedida el 27 de Diciembre de 1987

⁷² Ley General de Asentamientos Humanos. Art. 1º (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Julio de 1993 y adicionada por decreto publicado el 5 de agosto de 1994).

⁷³ La Ley General de Asentamientos Humanos establece la existencia del Sistema de Planeación Urbana, el cual se compone por: Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Estatal de Desarrollo Urbano, Programa de Ordenación de Zonas Conurbadas, Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población

⁷⁴ Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente. Art. 6º

prioridades previstas en el Plan Nacional: "...un proceso de renovación del Sistema Federal Mexicano".⁷⁵ En relación a la figura municipal el programa propone:

...una nueva relación de los órdenes de gobierno federal y estatal con el municipio...de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que le compete atender y resolver y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública...⁷⁶

El programa contempla cinco estrategias para la consecución de los objetivos planteados en materia de renovación municipal, a saber: actualización del marco jurídico, fortalecimiento institucional de los ayuntamientos y su representación política, vigorizar la hacienda pública municipal, ampliar la participación del ayuntamiento en la planeación del desarrollo regional y la promoción de nuevos espacios y mecanismos legales de participación ciudadana. Esto es, en términos generales, el fortalecimiento de la autonomía municipal.

Para Manuel Tarragó en toda organización nacional que se pretenda descentralizada, la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una de las cuestiones más importantes a resolver.

Propone que la "legislación básica" (aquella que señala competencias, derechos y deberes de los niveles de gobierno), debe permanecer en manos de la administración central, de la administración federal, "al máximo nivel legislativo administrativo". Por otra parte, sostiene que a nivel de las administraciones locales, estas deben asumir las competencias referidas a la planificación urbana y su ejecución y controlar los procesos urbanos de su jurisdicción.⁷⁷

De acuerdo al mismo autor, en el nivel Estatal de gobierno, debe residir el conjunto de competencias de legislación complementaria, siendo fundamental aquella que tiende a asegurar el control y la coherencia de la acción de los gobiernos locales.

Tarragó afirma que la legislación urbanística debe establecer en forma clara dos cuestiones fundamentales:

- El fin social de la propiedad,

⁷⁵ Presidencia de la República. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*.

⁷⁶ *Ibid.*

- La separación entre derecho de la propiedad y el uso de este derecho

De tal manera que la propia planificación urbana contemple el reconocimiento de esos derechos. De ahí la importancia de que exista un marco que norme y regule las políticas de intervención urbana. La capacidad reglamentaria de los municipios es un aspecto que por lo regular pasa desapercibido o no se le otorga el mismo peso en los análisis y estudios de la cuestión municipal.

Se está hablando de la posibilidad de establecer reglas del juego para la vida comunitaria, que no solamente respondan a las demandas planteadas por la organización ciudadana, sino que también tengan como finalidad reducir los márgenes de incertidumbre que suelen generar numerosos conflictos en la esfera local. "Nunca será lo mismo generar una normatividad, una reglamentación, que obedezca a las inquietudes de la sociedad organizada, que tratar de llevar a la sociedad por un solo camino a fuerza de leyes."⁷⁸

Señalamos que dentro de las constituciones locales se ratifica la capacidad de los ayuntamientos en la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, de los Reglamentos -buscando la existencia de ellos para cada servicio público- de circulares y diversas disposiciones administrativas de observancia general.

Como podemos observar, la base jurídica en torno a la cuestión municipal es extensa. Las reformas respecto al papel de los ayuntamientos, permiten la injerencia de éstos en la dinámica urbana de las ciudades. De forma sintética podemos afirmar que el municipio mexicano transita hacia una etapa de consolidación como institución del Estado, a través del fortalecimiento de su autonomía local. Proceso no exento de contradicciones, avances y retrocesos, o simplemente, resistencias e inercias.

⁷⁷ Vid. M. TARRAGO. *La ciudad y el urbanismo*. En: J. Borja (Coord.) *Manual de gestión municipal democrática*. pp. 269-288

⁷⁸ M. MERINO. *Obstáculos y promesas de la democracia municipal*. Revista *Nexos* .1º de Octubre, 1994.

CAPITULO II

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Si bien en el capítulo anterior desarrollamos algunos temas referentes a la cuestión municipal desde una óptica general, esto es, desde la reforma del Estado, el nuevo federalismo y la descentralización, en este capítulo emprendemos el análisis a partir de una perspectiva local, esto es, desde la idea de la autonomía municipal como sustento del marco institucional de la sociedad mexicana en los noventa.

Emprendemos la revisión de los problemas concretos, las limitantes empíricas y los obstáculos institucionales que se presentan al momento de operativizar conceptos como la autonomía municipal, las finanzas municipales, los servicios públicos, la participación ciudadana y la conducción del desarrollo urbano en los municipios.

En ese sentido, en este capítulo procederemos a plantear una serie de problemas que incrementan y/o acotan el pleno ejercicio de la autonomía municipal en nuestro país. Por principio hacemos una somera revisión del estado de las finanzas municipales, lo que nos conducirá a señalar la falta de congruencia entre el discurso y la acción. Observaremos, en tiempos de discursos descentralizadores, nuevas formas de control centralista de los recursos económicos.

Del mismo modo, exploramos las definiciones de los servicios públicos así como su clasificación, señalando el sentido social y político de los mismos. Escrutamos en los dilemas de las municipalidades para lograr una efectiva prestación de los servicios públicos,

Dado que los postulados en boga señalan la necesidad de una ciudadanía participativa, como requisito básico del fortalecimiento de la autonomía municipal, en este apartado estudiamos los planteamientos que señalan potencialidades y caminos para alcanzar una efectiva y trascendente participación ciudadana, por una parte, así como, por otra, aquellas posiciones que mantienen una actitud crítica y de escepticismo respecto al tema.

Finalmente analizamos la formal y real injerencia de los ayuntamientos en el diseño de las políticas de desarrollo urbano en el marco de unas finanzas restringidas, servicios públicos que atender y una escasa cultura de participación ciudadana.

2.1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL COMO CONCEPTO

Por la mayor parte de los municipios de México circulan dos demandas complementarias: recursos y autonomía. Dos constantes que adquieren características particulares en cada uno de los municipios que lo reclaman.

La autonomía que piden los habitantes de los municipios de Oaxaca o de Chiapas, no es la misma que exigen los habitantes, por ejemplo, de San Pedro Garza García, en Nuevo León, o los habitantes de Naucalpan y Tecámac en el Estado de México. "Recursos y autonomía son las constantes, es cierto, pero esas constantes se convierten en problemas muy diversos, mucho más llanos de lo que escondería un debate jurídico o financiero de índole puramente académico, homogeneizante, alejado de la realidad cotidiana de los municipios de México."¹

Con la evolución del municipio, el concepto de autonomía ya no se predica tanto de la propia colectividad como de su organización político administrativa. La autonomía municipal es la autonomía del Ayuntamiento o municipalidad, y no exactamente de la colectividad. Joan Perdigó distingue tres acepciones jurídicas y políticas del concepto autonomía, a saber:

- **Autonomía normativa:** La potestad de cada municipio para dictar normas que regulen la convivencia entre los miembros y grupos de la comunidad.
- **Autonomía "política":** La posibilidad de establecer una línea propia de acción o un programa de actuación administrativa particular.
- **Autonomía administrativa:** La potestad de policía urbanística, rural, de edificación, sanitaria, de salubridad, de abasto etc.²

¹ *Obstáculos y promesas de la democracia municipal.* Revista Nexos, 1º de Octubre, 1994.

² J. PERDIGÓ *Organización territorial del estado, municipio y democracia. Organización y competencias.* En J. Borja. Jordi y M. Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* p.89

En torno a la autonomía municipal, la cuestión fundamental del debate gira alrededor del sentido original de la palabra ayuntamiento: ayuntarse, juntarse, reunir lo que está disperso, en una sola voluntad colectiva. Siempre garantizando que la multiplicidad de visiones locales del deber ser municipal, cuenten con los espacios necesarios para manifestarse, ser escuchados y tomados en cuenta.

Ayuntados por causa de problemas y aspiraciones comunes circunscritos a una demarcación socioespacial, con historia y cultura que define y con agencias externas que influyen. Discutir y resolver lo concerniente a los recursos (territoriales, materiales, financieros), los medios y los fines, el cómo y el quiénes, para la producción-reproducción de las sociedades locales.

Posibilidad que se fortalece, como lo señalamos en el capítulo anterior, a partir de la serie de reformas al aparato estatal emprendidas a partir de la década de los ochenta, y que durante la década que corre, ha mostrado tanto avances como limitaciones. Debemos entender que como proceso social y político, la reforma del Estado, implica modificaciones en el diseño de las políticas, en los contenidos jurídicos, así como en la organización y funcionamiento de las administraciones (en sus tres ámbitos).

Precisamente es, en ese momento de la operativización de la reforma del Estado, que implica la desconcentración de competencias, funciones y servicios, cuando se muestran las complejidades del proceso (ya que incluye tanto aspectos técnicos como políticos) que no puede improvisarse. Según Jordi Borja y Manuel Castells en este proceso se debe tomar en cuenta:

- a) La adecuación entre funciones y servicios que se transfieran y los medios técnicos, financieros, materiales y personales para ejercerlos.
- b) La articulación de estas funciones y servicios descentralizados y/o desconcentrados con los organismos centrales...
- c) La reestructuración administrativa y la introducción de nuevos sistemas y tecnologías de gestión.³

El primer inciso nos señala que no todos los aspectos de la administración que tengan incidencia en la municipalidad pueden y/o deben trasladarse al ayuntamiento. Existen limitantes técnicas, materiales y de personal que imposibilitarían un manejo eficiente de los recursos desconcentrados, dado el abandono histórico en que se encontraban

los municipios y la arraigada cultura centralista. Cultura que no sólo nace del centro, sino desde los mismos municipios, acostumbrados al asistencialismo institucional.

Resultaba una constante en los municipios el que estos no contaran con administraciones profesionales, capaces de adaptarse a las nuevas necesidades de gestión administrativa local, porque las expectativas de desarrollo profesional distaban de ser las mejores en las administraciones municipales. Fundamentalmente los profesionistas del país, que les interesaba el servicio público, buscaban acomodo en la administración federal. Si bien es cierto que existían presidentes municipales, regidores o personal administrativo que en algún momento fueron profesionistas, su presencia en las administraciones municipales era el resultado de una carrera política, que del ejercicio profesional de su área de especialización.

El segundo inciso nos hace pensar que uno de los aspectos sobresalientes, pero al mismo tiempo negativo, es el hecho de que el manejo de recursos propiciados por la desconcentración y las atribuciones locales vía la descentralización, propicia un mayor debate en torno a lo local, pero al mismo tiempo obnubilan un debate que trascienda más allá de la demarcación territorial, lo cual propicia que en cada ayuntamiento se miren, exclusivamente, los asuntos locales y se pierda la perspectiva regional, sin analizar que la dinámica y acciones exteriores repercuten (favorable o desfavorablemente) en el territorio municipal.

Si bien la dimensión física del territorio es primordial, también en el análisis se debe tomar en cuenta la dimensión temporal. Ya que la serie de políticas y acciones que se emprenden en la municipalidad no sólo deben atender la urgencia de las demandas, sino propiciar beneficios colectivos de largo alcance. Esta visión, puede estar acotada por la duración de las administraciones locales (tres años) y por la lógica que regula las acciones de la federación y del gobierno estatal. Sin embargo, consideramos que la existencia de estos dilemas, no debe detener los esfuerzos desconcentradores, sino que, más bien, debe propiciar un debate más puntual y gestar mejores definiciones respecto a su operatividad y puesta en marcha⁴

³ J. BORJA y M. Castells. *Op. cit.* pp. 298-299.

⁴ Cuestión que abordamos ampliamente cuando en este capítulo hacemos referencia a Los Servicios Públicos

Finalmente, es sabido que con el desarrollo de la tecnología se han generado condiciones para un manejo eficiente de las administraciones locales, así como la posibilidad de rediseñar organigramas y definir responsables en las diferentes áreas que atiende un gobierno municipal, aunque no todos los municipios del país cuentan con la posibilidad de internalizar las nuevas herramientas tecnológicas.

Una redefinición de funciones y responsables implica una reestructuración laboral compleja. Por una parte la red de trabajadores no especializados se enfrentarían ante el fantasma del desempleo o la escasa posibilidad de adaptarse a nuevas funciones y; por la otra, una reestructuración administrativa implica enfrentar pesadas y viejas estructuras sindicales que tradicionalmente han formado parte de la estructura de poder local.

Estamos de acuerdo con Tonatiuh Guillen,⁵ cuando afirma que entre los propios municipios existen diferencias cualitativas importantes; señala como ejemplo la capacidad de reclutar personal calificado o el acceso a tecnologías administrativas y operativas de alto costo. Lo mismo sucede con la capacidad de gestión y negociación ante otras instancias de gobierno, así como sus posibilidades de contar con una hacienda fuerte.

2.2. LAS FINANZAS MUNICIPALES

El tema de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, no puede desligarse del financiamiento, ya que no pueden ejercerse las facultades de la autonomía si no está debidamente sustentadas en recursos financieros adecuados.

En México las fuentes de financiamiento municipal se dividen en dos grandes grupos: fuentes directas u ordinarias e indirectas o extraordinarias. Las primeras se definen como aquellas que adquiere el municipio por el desarrollo de sus actividades propias de derecho público de acuerdo a sus características. Las segundas consideran los ingresos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o

⁵ T. GUILLEN. *Gobiernos Municipales en México, entre la modernización y la tradición política*. pp.51-95.

extraordinarios o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del municipio.

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

A) INGRESOS ORDINARIOS	
IMPUESTOS	Predial, Traslación de dominio, Fraccionamientos, Anuncios en vía pública, Juegos permitidos, espectáculos públicos y aparatos mecánicos, Horario extraordinario a establecimientos comerciales, Uso de agua de pozos artesianos.
DERECHOS	Mercados, Agua y drenaje, Registro Civil, Obras públicas, Certificaciones, Rastro municipal, Panteones, Estacionamientos en vía pública, Alumbrado público, Vigilancia a estacionamientos de servicio público, Marca de ganado y magueyes.
PRODUCTOS	Arrendamiento y venta de bienes muebles del municipio, Remate de bienes mostrencos
APROVECHAMIENTOS	Recargos, Multas, Gastos de procedimientos administrativo, Reintegros.
PARTICIPACIONES	Federales, Estatales.
B) INGRESOS EXTRAORDINARIOS	
	Decreto de la autoridad competente a propuesta del municipio y para el pago de obras y servicios inesperados, Créditos de la Banca Oficial, Aportaciones del gobierno federal y estatal

Fuente: Salazar Medina Julián. Elementos básicos de administración municipal. pp. 118-121. Basado en el Manual de Administración Municipal de la Presidencia de la República.

El instrumento legal que regula los asuntos fiscales entre los diversos ámbitos de gobierno en México es la Ley de Coordinación Fiscal. Esta ley hace referencia a las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en ingresos federales, del sistema nacional de coordinación fiscal y de colaboración administrativa entre la federación y los estados. Los adherentes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden celebrar convenios de colaboración en materia de administración de ingresos federales, tales como recaudación, fiscalización y administración, los cuales serán ejercidos por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios según corresponda.

La Ley de Coordinación Fiscal Federal (artículo 2º), establece tres tipos de participaciones a los municipios, la primera de ellas corresponde a la disposición de que cada estado otorgue cuando menos el 20% de las participaciones que le corresponden del Fondo General de Participaciones, la segunda la perciben del Fondo de Fomento Municipal, y la tercera proviene de los impuestos adicionales al comercio exterior.

Otra fuente de ingresos municipales corresponde al cobro de multas administrativas no fiscales de autoridades federales "otorgándoles el 90% del producto recaudado,

quedando para el estado el 8% como gastos de administración y el 2% para la federación,"⁶ haciendo efectivas las multas el municipio donde tenga su domicilio el infractor.

De acuerdo a Enrique Cabrero Mendoza, a pesar de los cambios y reformas en México persisten prácticas centralistas en el manejo hacendario; sobre todo si se compara con países que cuentan con sistemas federales y de elevado nivel de desarrollo, como Estados Unidos, Alemania, Canadá, Austria, o incluso en países con desarrollo equiparable al mexicano como Brasil, Argentina, Chile, Colombia.⁷ No obstante esta primera afirmación, cuando Cabrero Mendoza se adentra al estudio de las tendencias en el comportamiento de las finanzas públicas municipales, logra identificar tres grandes períodos cuyo centro son las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional.

Un primer período, previo a las reformas al artículo 115, que iría de 1975 a 1983, y que podríamos denominar de *fuerte centralización*; un segundo período posterior a las reformas que iría de 1984 a 1988, y que podríamos denominar de *descentralización de arriba hacia abajo*; y un último período de maduración de dichas reformas y de creación de nuevas estrategias financieras en municipios urbanos de 1989 al momento actual, que podríamos denominar de *descentralización de abajo hacia arriba*.⁸

Cada uno de los períodos revela un conjunto de características en la evolución de las finanzas municipales, fundamentalmente en los aspectos relacionados a los ingresos propios. De acuerdo a Cabrero en el período de Centralización, las fuentes de ingresos propios muestran poco dinamismo, ya que a pesar del incremento en los ingresos municipales totales, se agudiza la dependencia del nivel federal dado que el peso de las participaciones crece substancialmente. El segundo período, posterior a 1983; se observa una modificación en el rubro de ingresos directos municipales incrementándose substancialmente, esto es, presentan un dinamismo importante. Respecto a la última fase, Cabrero señala que:

Esta fase es claramente emprendedora, y surgen sistemáticamente estrategias innovadoras de gestión, particularmente en lo hacendario y financiero...en esta fase el proceso de descentralización cambia su sentido siendo el punto de aceleración del proceso el propio nivel municipal dado que se asumen mayores responsabilidades, la

⁶ J. SALAZAR. *Elementos básicos de la administración municipal*. p.114

⁷ E. CABRERO (Coord.) *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. pp. 17-18

⁸ *Ibid.* p.33

administración directa del catastro urbano, actualización de tasas, además de precios y tarifas de servicios...⁹

Postura que de una u otra forma coincide con la percepción , que respecto al comportamiento de las finanzas municipales en México tiene Emilio Duhau:

Si existe un terreno en la cual la llamada reforma del Estado ha tenido durante los últimos años una traducción práctica y tangible, este es sin duda el de las finanzas públicas. En efecto los cambios en la composición y el monto de los ingresos estatales y la organización sectorial y programática de los mismos, constituyen una manifestación central de los cambios en las modalidades, las orientaciones y las prioridades de la acción gubernamental¹⁰

Por el momento, tomemos como ejemplo el ejercicio presupuestal federal en México (egresos) de 1996:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1996

CONCEPTO		CANTIDAD	%
Fondo de Desarrollo Social y Mpal	Ramo 0026	150,000.00	1.38
Particip. a Estados y Municipios	Ramo 0028	73,041,300.00	14.09
Aport. para educ. en los Estados		40,783,190.00	7.87
Secretarías de Estado		128,460,752.00	24.78
Deuda		71,129,960.00	13.72
Órganos electorales		1,4332,170.00	.28
Presidencia		533,284.00	.10
Legislativo		1,490,400.00	.29
Poder Judicial		2,343,608.00	.45
Entidades federales		171,204,465.50	33.02
Otros		20,903,890.00	4.03
Total de egresos		518,473,019.70	

Fuente: Octavio Acosta. Municipio en México; Diagnóstico. Conferencia en la primera reunión nacional de regidores.

Como podemos observar las asignaciones que corresponden, tanto a las Entidades federales, al Fondo de Desarrollo Social y Municipal, así como las Participaciones a estados y municipios acumulan el 48.49%, al cual le podemos sumar el 7.78% correspondiente a las Aportaciones para educación en los estados, suman 56.27%; esto es, poco más de la mitad del presupuesto federal que no se destina a la operación y programas de la administración pública federal. No obstante debe señalarse que entre las Secretarías de Estado y la Deuda Nacional se ocupa el 38.50% de los ingresos de la federación. Mientras que el restante

⁹ Ibid. p.34

¹⁰ E. DUHAU. *Finanzas públicas*. p.40

5.30% es absorbido por los distintos órganos de gobierno, el organismo responsable de los asuntos electorales en el país y un rubro no especificado.

A pesar de que el cuadro nos induzca a pensar en la existencia de un mayor manejo de recursos por parte de estado y municipios, lo cierto es que “el monto de los recursos sigue siendo insuficiente y el centralismo fiscal bastante agobiante.”¹¹

Una de las formas en que se canaliza, en México, el financiamiento federal a los municipios vía los gobiernos estatales es el Convenio Único de Desarrollo (CUD), el cual funciona a través de la coordinación de las acciones de la federación y los estados, con el fin promover la descentralización de las actividades de gobierno para el fortalecimiento municipal. La mecánica es más o menos así: El ejecutivo federal informa a los gobiernos estatales el monto estimado de las participaciones; a su vez las autoridades del estado dan a conocer la información a los municipios, así como el de comunicar al gobierno federal las disposiciones de las legislaturas locales relativas a la distribución de las participaciones por municipio.

En algún momento (hasta 1994) otro de los rubros a través de los cuales se canalizaban recursos para la realización de obras públicas locales era el programa de Solidaridad. Aunque en este tipo de programa “la actividad subsidiaria de los gobiernos municipales es casi nula.”¹² Si bien en los hechos los gobiernos municipales sólo se circunscriben a los recursos predefinidos en sus alcances y en sus beneficiarios, con una pérdida relativa del control de los procesos de gestión y un cuestionamiento virtual a la legitimidad de su acción.

La intervención de los gobiernos municipales es significativa en materia de infraestructura y servicios urbanos, pero sólo en la introducción y control de las redes secundarias de agua, drenaje y alumbrado público y la prestación de los servicios públicos correspondientes y en la realización de obras de urbanización y mejoramiento urbano de impacto localizado. En lo que se refiere a los grandes rubros de la política social, la intervención municipal tiene un carácter más bien marginal.¹³

Las finanzas municipales son débiles por la fuerte dependencia respecto a las participaciones federales o estatales y por la incapacidad para contar con sistemas adecuados y eficaces de recaudación de impuestos locales; por lo tanto, no puede pensarse

¹¹ E. CABRERO. *Op. cit.* p.591

¹² J. MEJÍA. *Servicios públicos municipales.* p.21.

en invertir en mejorar la plantilla de trabajadores por la escasez de recursos lo que resulta en una falta de superación y una ausencia de eficiencia administrativa. Pero ello no niega que una buena gestión “hacia arriba”, puede ser tan importante como el respeto a las formas propias de organización al interior del municipio.

La idea es depender lo menos posible de las participaciones federales y estatales “que frecuentemente son reducidas en sus montos originales dejando a los municipios imposibilitados para cubrir la totalidad de sus programas.”¹⁴ Coincidimos con la noción de que la situación reclama la búsqueda de mecanismos que generen ingresos que sean producidos, administrados, utilizados y generados por el propio municipio, empleando los recursos económicos y naturales con que cuente cada uno de ellos.

2.3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el análisis de la problemática de los servicios públicos municipales puede medirse la eficiencia y los logros de un gobierno con autonomía, más allá de los referentes abstractos de la nación, la república o, si se quiere, la patria.

Para Tonatiuh Guillen¹⁵ en la coyuntura actual el municipio se encuentra en condiciones de ser el promotor del desarrollo de la sociedad local y no, como antaño, el mero encargado de dar mantenimiento. Sobre todo el nuevo papel del municipio radica en su involucramiento en el desarrollo urbano municipal, el ordenamiento de los usos del suelo, promoviendo la obra pública y en la creación de infraestructura urbana y el fomento de los servicios públicos. Sostiene que “los gobiernos municipales tienen la ventaja de que sus atribuciones públicas no se encuentran definidas de manera limitativa, sino con base en mínimos de potestades, como puede apreciarse en la lista de los servicios públicos de su responsabilidad.”¹⁶

¹³ E. DUHAU. *Op. cit.* p.41.

¹⁴ J. SALAZAR. *Elementos Básicos de la administración municipal.* p.122

¹⁵ Vid. T. GUILLEN. *Op. cit.* Capítulo 3. pp. 103-153.

¹⁶ *Ibid.* p.152.

Aunque para el cumplimiento de lo que Guillen denomina “mínimos de potestades” los municipios deben generar una serie de modificaciones importantes al interior, así como redefinir sus relaciones con las instancias superiores de gobierno. Proceso que implica, por una parte, voluntad política de los gobernantes locales, así como, capacidad para diseñar medios y fines para cumplir con las responsabilidades constitucionales de las administraciones locales.

En ese sentido, Rodolfo García establece dos puntos de reflexión acerca de los servicios públicos, a saber:

- Los servicios, como un proceso que pretende lograr la satisfacción de necesidades de determinada población, son susceptibles de ser enfocados y tratados bajo criterios de eficiencia, eficacia y sobre todo de satisfacción del cliente. Todo esto no se opone tajantemente a la óptica gerencial de la eficiencia, eficacia, rentabilidad y calidad.
- El carácter ‘público’ de los servicios municipales obliga a pensar en los elementos políticos presentes en las decisiones, en la orientación de la participación gubernamental y en la satisfacción de los ciudadanos bajo un marco de equidad¹⁷

Esta original concepción del carácter de los servicios públicos municipales, retoma, desde cierto punto de vista, el discurso modernizante en boga del aparato gubernamental pero sin dejar de lado una visión crítica. No debe escapar en nuestro análisis que para la resolución de los problemas que enfrentan las administraciones locales, una cuestión obligada es una definición correcta de los mismos, así como de una clara definición de los medios necesarios para incidir en ellos.

Como una aproximación inicial Rodolfo García los define como aquellos servicios que:

- Tienen el carácter de necesidad general
- Requieren inversiones a gran escala, muchas veces indivisibles.
- Su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización.
- Son de baja rentabilidad y con una lenta rotación de capital
- Su valor es de uso colectivo
- No se pueden ofrecer en cantidades discretas

¹⁷ R. GARCÍA del Castillo. *Los servicios municipales de cara al futuro*. En: E. SANDOVAL, *Et al. El municipio mexicano de cara al siglo XX*. pp. 289-290.

- La mayoría de ello es ofertado de manera monopólica por empresas públicas regionales o nacionales que controlan todas las etapas de producción y distribución
- Su demanda tiene poca elasticidad demanda precio, es decir que los cambios en los precios hacen variar muy poco el volumen consumido debiéndose ello a su carácter de necesidad general¹⁸

Desde nuestra perspectiva, el enfoque de García del Castillo privilegia una visión totalizante, englobadora. Sin adentrarse en el análisis de las lógicas política y social que permean la producción, distribución y consumo de los servicios públicos.

Por su parte Francisco Nuñez González define a los servicios públicos como “Toda aquella actividad realizada por el Gobierno de forma regular y continua, que tiene como objetivo principal las necesidades de la población y que requiere para su ejecución de una base material determinada”,¹⁹ con las características siguientes:

1. **Continuidad y permanencia.** Dado el carácter constante de las necesidades de la población, un servicio público deberá garantizar su satisfacción permanente así como su continuidad.
2. **Adecuación a la demanda.** Deben corresponder a la calidad y cantidad de los requerimientos de la población.
3. **Igualdad.** Los servicios públicos deben ser proporcionados sin discriminación a todos los habitantes del municipio que cumplan con los requisitos establecidos por la normatividad correspondiente²⁰

En esta definición se establecen los elementos básicos para la caracterización de los servicios públicos. sin embargo aún resulta insuficiente. Ya que no contempla una serie de contradicciones que surgen a partir de que la acción gubernamental se realiza en un escenario y con actores específicos. Más bien como que se aprecia una racionalidad desde la óptica de gobierno, más que una definición analítica. En cuanto a la postura de Rodolfo García, tal vez sea necesario reflexionar en el punto que se refiere al “monopolio” del gobierno respecto a la prestación del servicio, porque en buena medida se han

¹⁸ *Ibid.* p. 288

¹⁹ F. NUÑEZ. *El fortalecimiento municipal a través de la gestión de los servicios públicos*. En: E. SANDOVAL. *Op. cit.* p. 140.

²⁰ *Ibid*

implementado concesiones a la iniciativa privada, para la prestación de servicios en algunas áreas, como por ejemplo la recolección de basura

Oficialmente en la Ley orgánica del D.D.F. los servicios públicos se definen de la siguiente manera:: “actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua , uniforme y regular, necesidades de tipo colectivo.”²¹

Sea la definición que se tome, el servicio público tiene su fundamento en las necesidades sociales, mismas que requieren ser atendidas por los gobiernos. “Si el mercado no satisface los bienes sociales, será obligado el otorgamiento por agentes gubernamentales; o bien si el bien público no puede fijar sus precios (sic) debido a la ausencia de discriminación, éstos deberán ser generados por una asignación de precio cero, lo cual lleva al gobierno a ser el agente prestatario, o en su caso a financiarlo”²²

El mismo autor señala que: “los servicios públicos consistirán en la ordenación de elementos y actividades a fin de satisfacer una necesidad colectiva, activa o pasiva de los gobiernos.”²³ Sus peculiaridades son:

- Constituyen una actividad técnica de administración municipal.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta
- Son permanentes, generales y continuos
- Carecen de propósito de lucro
- Su régimen especial lo rige el derecho público
- Satisfacen necesidades colectivas
- Son consecuencia de la vida comunitaria
- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público
- Requieren la participación comunitaria, en tanto beneficiarios inmediatos.²⁴

Los principios que rigen la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos, de acuerdo al autor citado líneas arriba, son:

²¹ Cit. pos. J. MEJÍA. *Op. cit.* p.28.

²² *Ibid.* p.26.

²³ *Ibid.* pp. 27 -28

²⁴ *Ibid.* pp. 28-29

1. Principio de generalidad
2. “ “ igualdad (sea por igual a todos, sin discriminación)
3. “ “ continuidad
4. “ “ legalidad
5. “ “ obligatoriedad
6. “ “ equidad (análisis de impacto social; no se persiguen fines de lucro)
7. “ “ adaptación (contar con instrumentos y sistemas correspondientes)
8. “ “ adecuación (responder en cantidad y calidad a las necesidades locales)

En cuanto a la Administración de los servicios públicos municipales, las modalidades de prestación de los mismos se clasifican en:

- * *Directa*. Donde el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio.

- * *Concesión*. El Ayuntamiento cede la prestación o el manejo, total o parcial, del servicio público mediante contrato.

- * *Convenio*. Este generalmente se establece entre el gobierno local y el estatal.

- * *Organismo descentralizado*. Este es un órgano al que se transfiere la prestación de un servicio con el propósito de desvincularlo del resto de la administración municipal, aunque dicho órgano carece de autonomía jurídica y financiera respecto del ayuntamiento.

- * *Empresa paramunicipal*: Cuenta con autonomía jurídica y financiera, Cuentan con la participación de capital de agentes privados, sociales y del ayuntamiento mismo.

- * *Fideicomiso*. Implica colocar un monto determinado de recursos financieros en una institución financiera la que se encarga de administrarlos para generar excedentes, cuyo destino sea el de la prestación de servicios públicos.

- * *Asociación*: A través de la coordinación de dos o más ayuntamientos.

- * *Colaboración*. Con la participación de la comunidad y el propio ayuntamiento

- * *Prestación mixta*: Resulta de la combinación de cualquiera de los esquemas enlistados arriba.²⁵

Si bien existe un marco jurídico y teórico que permite conceptualizar a los servicios públicos, debemos, señalar que ninguna de las definiciones de servicios públicos anotadas

²⁵ *Ibid.* pp. 43-53

por José Mejía Lara toma en cuenta la cuestión de la localización. Al respecto, Emilio Duhau sostiene que los servicios públicos son “bienes colectivos cuyo consumo depende directamente de su localización, y que la misma nunca es indiferente respecto de que grupos de individuos resultan beneficiados o afectados, posibilidad esta última que nos remite a la cuestión de las externalidades urbanas.”²⁶

Duhau hace referencia a fenómenos políticos relacionados con los bienes colectivos urbanos y sus efectos sociales en la estructura urbana.²⁷ Sostiene que “la prestación de los servicios públicos responde a necesidades compartidas por la totalidad de los ciudadanos cuya satisfacción debe ser garantizada a través del ejercicio del poder público, es decir del poder estatal como única instancia a la que legítimamente se puede atribuir, en principio, la representación de tal conjunto.”²⁸

Por tales razones el debate de quién, dónde, en qué condiciones y cuáles intereses y grupos se hallan presentes en la gestión, son las cuestiones del análisis y discusión en torno a los servicios públicos. Duhau señala un conjunto de condiciones generales para analizar las diferentes modalidades de la prestación de los servicios públicos:

1. La organización del espacio urbano
2. Grado y tipo de desarrollo económico
3. El sistema político vigente
4. Organización de los aparatos estatales y la distribución de competencias
5. Características del medio físico
6. El sistema de actores.²⁹

Por su parte David Harvey señala que: “la localización (de los bienes colectivos y servicios públicos) es un factor absolutamente vital para comprender el impacto de los efectos exteriores en un sistema urbano.”³⁰ Resalta la importancia de los procesos políticos en la localización de los beneficios y los costos exteriores. Considera a la política como el

²⁶ E. DUHAU. *Investigación urbana: la perspectiva sociológica*. Cuadernos de Extensión Académica. # 44. UNAM. p.17

²⁷ Precisamente en este sentido apunta la investigación acerca de los procesos de gestión de los servicios públicos en el municipio de Tecámac. Donde interesa señalar la lógica social que determina que los servicios públicos se constituyan en espacio urbano, y los efectos sociales surgidos a raíz de dichos procesos.

²⁸ E. DUHAU. *Gestión de los servicios urbanos en México: Alternativas y tendencias*. En: Schteingart y D'Andrea (Comps.) *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. p.84

²⁹ *Ibid.*

mecanismo básico para la obtención de ventajas indirectas en el ingreso con respecto a las externalidades urbanas.

De acuerdo con la línea de análisis de los dos últimos autores citados, es probable esperar cierto desequilibrio en la disponibilidad y accesibilidad de los recursos, infraestructuras y servicios públicos en el sistema urbano local. Desequilibrio derivado de la capacidad de actuación de los grupos y de su fuerza en la escena política.

2.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO REFERENTE DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

El concepto de autonomía municipal implica, también, la corresponsabilidad de la autoridad local como de la ciudadanía, sea esta, de forma individual o de grupo, en el diseño de las políticas y en la toma de decisiones. Al respecto el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 del gobierno mexicano, propone la creación de espacios específicos de “participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a descentralización, a fin de que la gestión pública sea más democrática e integre mayores grados de consenso social.”³¹

Por razones diversas la participación de la sociedad civil en el gobierno y en la gestión de la ciudad está a la orden del día. Para Jordi Borja y Manuel Castells algunas de las razones actuales que justifican la necesidad de participación, tienen que ver con:

- a) El crecimiento de la ciudad y de sus actividades multiplican los problemas de la calidad de vida y del bienestar de la sociedad
- b) Los costos de operación de la administración y los presupuestos para la obra pública generan problemas para ser sufragados
- c) La gestión participativa es funcional, porque la relación entre elector y elegido es más directa y continua.

³⁰ D. HARVEY. *Urbanismo y desigualdad social*. p.56.

³¹ Gobierno de la República. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*.

d) La marginación y la exclusión sociales pueden ser combatidos más eficazmente en los territorios locales.³²

Obviamente existe una visión optimista de los autores citados, ya que resaltan los efectos favorables de la participación ciudadana, en tanto potenciadora de la eficiencia y la eficacia de las administraciones municipales, así como de una fluida y abierta comunicación entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, su planteamiento descuida los aspectos políticos y sociales que inciden en la gestión local. Ya que grupos locales poderosos de presión pueden obstaculizar iniciativas que contraríen sus intereses; además de que no todas las sociedades locales son homogéneas o están dispuestas a asumir los retos y responsabilidades de la participación ciudadana.

Jordi Borja afirma que “la participación es un método de gobierno, un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad, que supone cumplir previamente o al mismo tiempo con...la racionalización y la descentralización del Estado...Que haya mayor o menor participación es más un problema del Estado y de su gobierno que de la sociedad.”³³

Consideramos pertinente la observación del autor citado, ya que históricamente se ha demostrado que ante la cerrazón de las instituciones del Estado, se han generado multiplicidad de fracturas en las sociedades.³⁴ Además con el creciente predominio del fenómeno urbano sobre lo rural, esto es, de la concentración de la población en ciudades, la complejidad de los fenómenos que se generan requiere de un punto de partida estatal incluyente y consensado entre los diversos actores de la ciudad.

Partiendo de la idea de que: “la ciudad es un producto de procesos diversos, independientes y aún contradictorios: reproducción de territorio, soportes físicos, localizaciones, procesos demográficos, económicos y culturales”³⁵ podemos suponer que lo que en ella pasa, depende de lo que hagan los actores que en ella inciden así como de las decisiones que tomen. Entendiendo que las decisiones de los actores surgen dentro de relaciones concretas: económicas, sociales y culturales; y que los “actores deciden sobre la

³² Vid. J. BORJA y M. Castells. *Local y global. La Gestión de las ciudades en la era de la información*. pp.299-301

³³ J. BORJA. *La Participación Ciudadana*. En J. Borja (Coord.). *Manual de Gestión Municipal Democrática*. p.126

³⁴ En el capítulo primero, referimos que una de las tantas causas que originaron la reforma del Estado en América Latina, fue la necesidad de lograr legitimidad para los gobiernos civiles emergentes.

³⁵ P. PIREZ Pedro. *Actores sociales y gestión de la ciudad*. En: *Ciudades* # 28. p.11

ciudad y lo hacen en un contexto formado por los ámbitos globales de la realidad (nacional e internacional).”³⁶

En la consideración de que en los procesos locales de gestión un elemento sustantivo es la comunidad, “...es menester considerar las acciones y proyectos como un esfuerzo común, donde ciertamente, será importante la concertación y negociación, no sólo con agentes gubernamentales, sino también con grupos como las ONG’s.”³⁷ De acuerdo a Pedro Pírez los procesos y sus actores que producen la ciudad son múltiples:

- 1) Actores que realizan procesos orientados, predominantemente, por una lógica de obtención de ganancia en la producción DE y EN la ciudad. Estos actores son unidades económicas (empresarios individuales, empresas, conglomerados de empresas) que realizan actividades dentro del mercado.
- 2) Actores que participan en la producción de la ciudad orientados predominantemente en función de una lógica política, sin tener que someterse a la obligación de la obtener ganancia económica. Pueden desarrollar procesos no mercantiles de producción de la ciudad. Desde el punto de vista, no ya de cada una de las actividades (o actores) individuales, sino en razón de una doble vinculación.³⁸

En las ciudades, la sociedad, sus individuos y sus grupos se articulan de una cierta manera determinados por condiciones estructurales (tanto económicas, como socio-demográficas o políticas); y se organizan y actúan como unidades de acción dependiendo de su relación con el territorio urbano. “Encontramos unidad de procesos económicos y sociales, también identidades y procesos políticos propios. Es decir, individuos o grupos sociales con poderes diferenciados que dependen de su ubicación dentro del sistema de relaciones. Esto significa que el poder se acumula o se pierde, en razón de las relaciones que se dan en la sociedad local.”³⁹

La sociedad local supone determinadas relaciones sociales y un conjunto aglomerado de soportes físicos que posibilitan dichas relaciones sociales. En ese tenor “Las colectividades municipales, como cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos políticos, pueden ser una pieza fundamental en el proceso de configuración del nuevo estado democrático.”⁴⁰ En el municipio, los diversos actores se articulan en función

³⁶ *Ibid.* p.10.

³⁷ J. MEJÍA. *Op. cit.* p.123

³⁸ P. PÍREZ. *Op. cit.* p.12

³⁹ *Ibid.* p.9

⁴⁰ J. PERDIGÓ. *Op. cit.* p.79.

de aspectos sociopolíticos, socioeconómicos, administrativos, normativos, culturales, entre otros, conformando así la agenda municipal.

Actores sociales locales son los “sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales.”⁴¹ Estamos hablando de los sujetos reales de la acción en la sociedad local que, además, están sometidos a ciertas condicionantes culturales, políticas y territoriales.

Herrasti A⁴²: propone un cuadro de actores múltiples y diversos que componen el tejido social de un municipio:

- Organizaciones sociales con estructura, programa e historia.
- Aquellas surgidas de manera espontánea a raíz de un conflicto o una demanda determinada de carácter social o política (temporal o localizada)
 - Asociaciones de tipo gremial
 - La iniciativa privada
 - Grupos específicos que reivindican su derecho a la diferencia
 - Instancias oficiales de participación (COPLADES, Consejos de Colaboración, etc.)
- Autoridades auxiliares (delegados , agentes, ayudantes, etc.)
- Los partidos políticos
- Las ONG´s
- El ciudadano (desde su individualidad)

De manera complementaria se pueden rescatar del trabajo de Jordi Borja⁴³ otras características de los actores sociales locales . Dicho autor, sostiene que los “interlocutores colectivos”, se pueden caracterizar por su representatividad, por su iniciativa y otros por su capacidad de gestión. Afirmar que la participación ciudadana va estrechamente ligada al desarrollo de la democracia y que no sólo debe quedar en el ámbito de la lucha política formal, o sea, de los partidos políticos y de las elecciones locales, es decir, la participación abarca esferas mucho más amplias.

⁴¹ P. PIREZ. *Op. cit.* p.10

⁴² Ma. L. HERRASTI. *Participación ciudadana y poder local.* En: Ciudades #28. pp. 57-58

Al respecto, Alvaro Martínez Silva, señala que a la participación ciudadana se le pueden conferir dos grandes objetivos:

- 1) Aquel que busca obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y de la colectividad en los diferentes esfuerzos programados, en busca del cumplimiento real de las metas fijadas.
- 2) El otro, y tal vez el más importante, es reducir, a través de un tratamiento adecuado, las resistencias habituales que cada individuo y comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio, y más en los grupos que detentan el poder, al ver afectados sus intereses.⁴³

Idea con la que coincide Mauricio Merino, y a la que otorga un rasgo complementario: "El gobierno municipal suele ser más eficaz cuando se asume a sí mismo como un gobierno de intermediación, en el que los ciudadanos participan porque desean hacerlo con libertad, y porque encuentran un ambiente favorable a la participación...En una relación de ida y vuelta entre organizaciones sociales y gobiernos locales, ambos se fortalecen."⁴⁵

Del mismo modo, en el trabajo de Borja y Castells citado en páginas anteriores, los alcances de la participación se vislumbran en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de obras y en la gestión de los servicios municipales. A partir de programas especiales, se consigue: promover la participación del voluntariado; reforzar el tejido asociativo mediante una política de apoyo profesional a las entidades menos capacitadas técnica y administrativamente.

Si bien con la participación ciudadana se posibilita una gestión local cualitativamente mejor, no debe plantearse como sustituto de la acción gubernamental, ya que existen áreas en las que su incidencia puede resultar perversa. Para Duhau, entre mayor sea la escala técnica requerida en la gestión de los servicios, más indirecta deberá ser la participación. "Sin embargo, las prácticas de participación en la gestión a escala más reducida de la colonia y el barrio, constituyen una parte no desdeñable de las transformaciones en las reglas de juego globales del sistema político y de la gestión estatal."⁴⁶

⁴³ J. BORJA. *Op. cit.* pp. 126-127.

⁴⁴ A. MARTÍNEZ. *Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal.* p.21

⁴⁵ M. MERINO. *Loc. cit.*

⁴⁶ E. DUHAU. *Gestión de los servicios urbanos en México: Alternativas y tendencias.* En: Schteingart y D'Andrea. (Comps.) *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente.* p.104.

Para Ma. Luisa Herrasti una verdadera participación ciudadana se logra en un marco de democratización municipal, vertebrado en tres ejes, a saber:

1. Un proceso de planeación y gestión del desarrollo sustentable; a nivel local, que incluya a los diversos intereses y demandas de la población
2. Un proceso de reforma del gobierno que democratice y eficiente los órganos políticos y administrativos del poder municipal; y
3. Un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil, mediante la transferencia de espacios de poder real a la ciudadanía, para el diseño e implementación de proyectos de interés común en el municipio.⁴⁷

Para la misma autora el marco legal en México de la participación ciudadana “es todavía muy limitado e insuficiente...es necesario ampliarlo en todos los niveles legislativos; Constitución Federal, Leyes Orgánicas Municipales, Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana.”⁴⁸

A pesar de las insuficiencias que pueda mostrar el proceso es innegable que la participación social y la ampliación del juego democrático “le da sentido a la integración y unidad de la población de las localidades en función de sus problemas y de la forma de resolverlos conjuntamente con las autoridades municipales.”⁴⁹ Integración y unidad que nos permitiría hacer un seguimiento puntual para analizar las nuevas formas de gestión municipal:

Se necesita documentar las distintas interpretaciones que se dan de lo que son las prácticas de la gestión municipal. Esto implica, de hecho, establecer un CONTINUM que evite la separación simbólica entre lo formal y lo que pasa en los ámbitos de la acción cotidiana. De esta manera, será posible dilucidar los significados políticos que se encierran en las declaraciones oficiales, en los rituales de gobierno y en las asambleas municipales.⁵⁰

Aunque sólo apuntamos, la existencia de participación ciudadana implica el fortalecimiento de la sociedad local, que algunos autores denominan “civil”. “La sociedad civil está conformada por todo ciudadano en cuanto tal; por todo ciudadano organizado que se constituye en actor colectivo y que participa en la estructura del poder social; por todo

⁴⁷ Ma. L. HERRASTI. *Op. cit.* p.56

⁴⁸ *Ibid.* p. 60

⁴⁹ J. SALAZAR. *Op. cit.* p.240

⁵⁰ G. TORRES. *Política cotidiana y gestión municipal*. En: Ciudades. #28.p.18

actor colectivo que se estructura en torno a las relaciones de poder vertical establecidas entre el Estado y la sociedad en su conjunto.”⁵¹

De lo que se trata es de hacer valer uno de los fundamentos del modelo liberal, esto es, un sistema donde los contrapesos al poder omnímodo del ejecutivo sean eficaces y fuertes. Garantizar la existencia de una ciudadanía que no sólo es libre a la hora de elegir a sus representantes, sino que goza plenamente de derechos por igual y de oportunidades para acceder niveles de existencia acordes con la dignidad humana; pero también, con obligaciones y responsabilidades que cumplir para garantizar el respeto a la normas éticas y jurídicas convencionales.

Pensamos que, como todo proceso social, la existencia de la participación ciudadana a nivel local, no está exenta de claroscuros; sin embargo, pareciera que, por el momento resulta una alternativa que puede impulsarse desde las organizaciones de ciudadanos, para aprovechar los espacios institucionales que se han creado en los últimos años en México y de esa manera atacar las múltiples carencias e insuficiencias cotidianas.

La democracia adquiere mayor vigor, si se sustenta en una ciudadanía vigorosa y capaz de controlar de alguna manera al Estado. Una ciudadanía que construya sus propios valores, sistematice sus demandas y ejerza una poderosa opinión pública para poner freno a impulsos autoritarios o demagógicos.

En tanto la participación ciudadana no logre abrirse espacios reales para asumir posiciones en el debate de los asuntos públicos, los gobernantes podrán hacer y deshacer de acuerdo a intereses de grupo o personales, ya sea en asuntos financieros, territoriales o ecológicos, salvo si existen organismos de la sociedad organizados y atentos al quehacer municipal. Entonces el proceso de toma de decisiones a nivel local adquiere características diferentes, ya que implica la participación de los órganos de gobierno, así como de amplios sectores de la sociedad, lo cual otorga dimensiones cualitativamente mejores a la democracia.

En ese sentido, la participación ciudadana juega un papel fundamental en la consolidación de la gestión y la autonomía municipal, tan necesaria y vital en nuestros tiempos. Al respecto, concluimos este apartado con las atinadas palabras que, respecto al

⁵¹ H. MORALES. *Hacia una definición de la década de los noventas*. *Coyuntura*. 1º de Julio, 1995

federalismo, el ciudadano y la democracia, enuncia Juan María Alponte: "...es una manera de vivir con los demás y con sus respectivas esferas de poder y decisión. En un mundo que se expresa en grandes bloques, en globalizaciones sistémicas, requiere como contrapeso, la descentralización federal de las naciones como antítesis racional de la democracia de los pueblos frente a la autocracia de los procesos multinacionales."⁵²

2.5. EL DESARROLLO URBANO Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Los procesos de reforma del Estado, con todas sus repercusiones económicas y sociales, exigen un amplio espectro de participación y cambios culturales complejos, ya que al promover una serie de concepciones y prácticas sociales diferentes se rompe con las viejas formas de entender los asuntos públicos y los mecanismos de acción social. Uno de los campos de estructuración de la acción colectiva, es la tensión entre "la globalización y la revitalización de la localidad."⁵³

Actualmente los planes de desarrollo urbano ocupan un lugar central en el ejercicio de gobierno local. En sus diferentes etapas, los planes pueden expresar las aspiraciones de corto, mediano y largo plazo de los grupos y actores municipales, además "(inducen) modificaciones en el conjunto de las relaciones sociales y políticas y en las instituciones."⁵⁴ Sostiene Marcal Tarragó que para plantear un nuevo urbanismo "es necesaria la democratización de las instituciones y particularmente la democratización de las administraciones y de los poderes locales."⁵⁵

De acuerdo a Tarragó el urbanismo se puede entender como la actuación del sector público con el fin de ordenar las actividades en el espacio urbano y a "dotar a este de los servicios e infraestructuras para el desarrollo ordenado de aquellas actividades."⁵⁶ Tales

⁵² J. Ma. ALPONTE. *Fundamentos jurídicos e históricos del federalismo*. En: El Nacional. Propuesta Nuevo Federalismo. Mayo de 1995.

⁵³ H. MORALES. *Op. cit.*

⁵⁴ A. MARTÍNEZ. *Op. cit.* p18.

⁵⁵ M. TARRAGÓ. *La ciudad y el urbanismo*. En: J. Borja (Coord.) *Manual de gestión municipal democrática*. p.271.

⁵⁶ *Ibid.* p.272

acciones, según el autor, consideran las alteraciones del medio ambiente y el entorno natural, bajo tres momentos:

- 1) En cuanto a los usos y actividades previstas y autorizadas;
- 2) En cuanto a la ubicación de las áreas urbanas sobre suelos de riqueza agrícola o forestal;
- 3) El perfil y características de las carreteras y vialidad en su encuentro con orografías singulares.

Consideramos que Tarragó aporta elementos importantes que ayudan a la construcción de la agenda de discusión a nivel local. Es sabido que las comunidades, si bien no pueden tener una visión regional o metropolitana de las cuestiones urbanas y medioambientales, sí pueden conocer las múltiples facetas de la problemática local. Al mismo tiempo que señalar posibles cauces de arreglos necesarios y permanentes.

Se piensa que a partir de la existencia de canales adecuados y apoyos eficientes los ciudadanos de un municipio pueden ayuntarse, para lo cual se requiere de una agenda. Esto es, la reunión para discutir los problemas que son comunes a todos y cuya resolución beneficia a cada cual. Discutir acerca del territorio municipal y lo que se quiere de él, lo mismo que de su gente y sus recursos.

El tema del desarrollo urbano forma parte de la agenda de discusión local. Incluso desde la federación, discursivamente, se plantea la importancia de alcanzar un desarrollo urbano participativo, consensado y equilibrado. De acuerdo a las propuestas del gobierno mexicano, algunas de las prioridades, son:

- Articular un desarrollo urbano equilibrado con base en las particularidades y el potencial de cada región
- Garantizar la permanencia de los usos del suelo en las ciudades de acuerdo a los planes de desarrollo urbano, así como el flujo de recursos para cubrir las necesidades de la población;
- Impulsar la participación social de inversiones privadas en la construcción de infraestructura urbana y la prestación de servicios públicos, y
- Regular la congruencia de nuevos desarrollos habitacionales con los planes de crecimiento urbano⁵⁷

Proyecto que requiere de una correcta interpretación por parte de las agencias de gobierno involucradas, dentro de las cuales, los municipios deben generar una discusión

⁵⁷ El Nacional. 13 de Junio, 1996.

pública para definir los perfiles urbanos del municipio y elaborar, (en concordancia con la voluntad ciudadana, observando el marco jurídico vigente, contemplando el horizonte de la planeación estatal y federal), sus propias perspectivas de desarrollo, en particular el urbano.

En México el instrumento legal que norma los asuntos del desarrollo urbano es la Ley General de Asentamientos Humanos (vid. Cap. I); mientras que en materia de Planeación, corresponde al Estado la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de diversos actores sociales, recogiendo demandas y aspiraciones para su incorporación al plan y programas de desarrollo.

En la Ley de Planeación se determinan los órganos responsables del proceso de planeación y se asientan las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de los estados, así como induzca y concierte con los particulares. En cuanto al municipio, de acuerdo a las normas, principios y lineamientos de los sistemas nacionales y estatales de planeación, intervendrá en la Formulación Plan de Desarrollo Municipal, recogiendo las aspiraciones y deseos de la población que gobierna.

El proceso de elaboración de un plan lo conforman cuatro etapas: Formulación, Ejecución, Evaluación y Control. En cada uno de ellos se clarifican los mecanismos de participación de la comunidad, así como los mecanismos de su instrumentación.

Las acciones de un plan se instrumentan a través de las cuatro vertientes previstas en la ley de planeación: la obligatoria, para el sector público federal; la coordinada, entre este y las entidades federativas y los municipios; la concertada, con los distintos grupos de los sectores social y privado, y la de inducción, que se refiere a las acciones unilaterales del gobierno destinados a estimular la actividad de los particulares.⁵⁸

La Formulación: El conjunto de actividades que se realizan para la preparación del diagnóstico socioeconómico del municipio, la exposición de los objetivos y prioridades del desarrollo con fundamento en los propuestas y señalamientos de la población, estrategias y políticas congruentes ,metas, áreas y programas que requieren la intervención de las distintas secretarías o entidades, criterios de coordinación y mecanismos de concertación.

La Ejecución: Las actividades de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para el cumplimiento de los objetivos, la elección de los instrumentos de política económica y social, la asignación de los recursos, señalamiento de responsables y tiempos.

Por ejemplo: "El COPLADEM constituye la principal instancia de coordinación presente entre los tres niveles de gobierno, el sector privado y social, para la instrumentación de las acciones."⁵⁹

El Control: Vigilancia de que la ejecución de las acciones corresponda con los criterios normativos y los contenidos del plan de referencia. Su característica fundamental es el de la prevención, para detectar y en su caso, corregir desviaciones, insuficiencias o incongruencias.

La Evaluación (junto con la etapa de control): Su finalidad es determinar el grado de eficacia y eficiencia con que se han cumplido los objetivos previstos. "De manera general, la colaboración concreta que se considera necesaria para que los planes municipales de desarrollo no fracasen, puede ser enmarcada en tres grandes campos: En el de las decisiones, en la formulación del plan; y en la de la estrategia que estos esfuerzos deban seguir para que el plan tenga continuidad."⁶⁰

En el trabajo citado anteriormente de M. Tarragó, los aspectos técnicos y políticos más importantes en la elaboración de un plan, tienen que ver con:

- El plan debe ser un acto de soberanía local,
- En el proceso de elaboración debe contarse con la participación popular, tanto en la fase de gestación, como en la de revisión,
- Aunque desde un punto de vista técnico, el plan debe ser elaborado por profesionales de manera interdisciplinaria,
- El plan puede ser elaborado internamente o por equipos de profesionales, pero sin que la administración local pierda el control del proceso en su conjunto.

Sin embargo no debemos olvidar que, en México, la gestión municipal y los respectivos planes se circunscriben a la coyuntura de la vida política local (trianual) y a la presión que ejercen los intereses económicos y políticos locales y que, "ahí se reproducen los distintos clientelismos, políticos y de grupos, así como la corrupción económica en la toma de decisiones."⁶¹ Del mismo modo que es inviable generalizar para todos los

⁵⁸ A. MARTÍNEZ. *Op. cit.* p.48

⁵⁹ *Ibid.* p.75

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ R. COULOMB. *Hacia la balcanización de la planeación urbana y del territorio.* En: Ciudades # 20.p.53.

municipios igualdad de circunstancias y posibilidades. Por ejemplo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México :

...mientras varios municipios metropolitanos siguen dominados, a principio de la década de los noventa, por la problemática de la expansión urbana: Ecatepec, Chimalhuacán, Ixtapalalca, Los Reyes la Paz, Nicolás Romero, Tultitlán, Tecámac, Coacalco; otros, están cada vez más marcados por demandas que conciernen al proceso de consolidación o densificación: Chalco, Netzahualcóyotl, Atizapán, Naucalpan, Cuautitlán I., Huixquilucan.⁶²

También debe tomarse en cuenta, el perfil político y el estilo del gobernante en turno, ya que, el cumplimiento de los fines administrativos y políticos del municipio se verá fuertemente influenciado por el/los estilos de gobernar del presidente municipal, de sus relaciones personales o por su pertenencia a estructuras de poder regionales o mayores, que por un funcionamiento adecuado de las vías institucionales de gestión. De tal manera que ante liderazgo fuertes o actitudes patrimonialistas por parte de la autoridad local se tendría escasa participación ciudadana y, por tanto una sociedad civil débil y supeditada a caprichos trienales, lo cual va en contra de las tendencias actuales de democratización de la vida local que, se supone es uno de los fines primordiales de la reforma del Estado.

Cuando se está hablando de un poder que se quiere democratizar, se está haciendo referencia a la consolidación de la autonomía como la posibilidad de existencia de gobiernos locales fuertes, apoyados y sustentados en una cierta legitimidad (por la vía electoral o por los resultados de los actos cotidianos de gobierno), donde habrán de redefinirse, y respetarse, competencias y facultades entre los diferentes niveles de gobierno. Lo cual implica una redefinición de las políticas de finanzas públicas, de obra publica y de atribuciones legales y sobre todo, la existencia de una buena planeación del desarrollo urbano.

⁶²

Ibid. p.52.

CAPITULO III

GESTION Y DESARROLLO URBANO EN EL MUNICIPIO DE TECÁMAC

En este capítulo abordamos el estudio del desarrollo urbano del municipio de Tecámac, porque consideramos que a partir de su especificidad territorial (ubicación espacial) y de su potencial de desarrollo económico y social, resulta un municipio esencial en la gestión metropolitana de la ciudad de México. Entendemos que ubicar el análisis de procesos sociales en un entorno físico espacial concreto, implica conocer el contexto inmediato, global, en que se enmarcan una serie de acciones colectivas, a través de las cuales adquieren forma las ciudades y se interrelacionan los hombres.

De los cuatro apartados del capítulo, dedicamos el primero a revisar la integración del municipio de Tecámac a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es decir, como parte de un todo que cumple una función en la dinámica económica y social de la ciudad de México.

En el segundo apartado describimos la evolución del desarrollo urbano en el municipio de Tecámac y su relación con el contexto metropolitano. Centramos nuestro esfuerzo a partir de la década de los setenta, ya que desde ese período se manifiesta una creciente urbanización del territorio local.

Como un tercer punto revisamos el comportamiento de las finanzas municipales, desde 1984 hasta 1996. Tal abordaje nos permitirá analizar los cambios cuantitativos y cualitativos de los ingresos y egresos municipales en el contexto de la reforma del Estado, la autonomía municipal y el fortalecimiento de las finanzas públicas. Es decir, conocer los cambios en la composición de la hacienda local a partir de la reforma al artículo constitucional 115 y la política de descentralización subsecuente.

Nos interesa ahondar en el rubro de las finanzas para determinar si ha existido un cambio sustancial en la composición de los ingresos que nos permita pensar en una ruptura de la dependencia respecto a las participaciones federales y estatales para dar paso a ciertos niveles de autonomía en tal rubro, o por el contrario, determinar si la dependencia de los ingresos foráneos ha tomado otras facetas, sin que, en esencia, haya cambios importantes.

Del mismo modo, en el caso de los egresos, nos interesa puntualizar el destino del presupuesto local; sobre todo conocer si, tendencialmente, los gastos de operación de la administración consumen una proporción importante del presupuesto, o por el contrario, han existido cambios. Asimismo, describimos los montos porcentuales que se han dedicado a la obra pública, de tal manera que podamos concluir si existe, o no, una mejor distribución del presupuesto, que se refleje en el mejoramiento de la calidad de vida de la población

Finalmente, analizamos los contenidos de los diversos instrumentos de planeación vigentes en el período 1994-1996 de los niveles de gobierno estatal y municipal.; por una parte el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 y el Plan Proriente ¹ y, por otra, el Plan Municipal de Desarrollo, resaltando los objetivos cuantitativos y cualitativos planteados por la administración municipal del trienio señalado.

3. 1. TECÁMAC EN LA DINÁMICA METROPOLITANA

Sostiene Pedro Pérez que:

...es conveniente percibir la diferencia que existe entre gestión urbana local en ciudades metropolitanas y gestión metropolitana como tal...La gestión local en áreas metropolitanas, por el contrario, supone una atención parcial de la ciudad, en tanto que se hace cargo de realidades que corresponden a las diferentes unidades de gestión que existen dentro de la totalidad metropolitana.²

Recogemos las palabras de Pérez, porque la dinámica urbana del municipio de Tecámac no se explica por sí sola, sino que se inserta en procesos más amplios, en los cuales, el municipio es la parte de un todo mayor en una relación de interdependencia. "El desarrollo que ha seguido el municipio de Tecámac ha estado estrechamente vinculado a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La tasa de crecimiento anual que registra el

¹ Si bien este Plan sólo quedó como documento, sin que se emprendieran acciones concretas, su contenido se recuperó en el Plan de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México vigente. Plática con Alfonso Iracheta Cenecorta. Del Colegio Mexiquense. Marzo 1999.

² P. PÉREZ. *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad.* p.60

municipio es superior a la de la entidad, tanto en la década de 1970-1980, como en la de 1980-1990.”³

Una de las cuestiones que resulta necesario plantear, y que ha estado presente en el desarrollo de la investigación, alude al papel metropolitano que asume el municipio de Tecámac. Si bien es cierto no es de los más poblados, ni su dinámica económica resulta del nivel de otros municipios como Tlalnepantla o Naucalpan; su importancia, definida desde el propio aparato normativo-legal vigente en el estado de México, radica en la potencialidad de desarrollo (urbano y económico) que contiene, así como una ubicación estratégica que le permite ser puente y conexión entre diversas regiones (vid. mapa anexo). De acuerdo al diario oficial del gobierno estatal:

El Plan del Centro de Población de Tecámac, forma parte del sistema de planeación de asentamientos humanos de la Entidad, conforme lo previene la fracción III del artículo 21 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado”. Su carácter estratégico responde a su inclusión como tal en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en razón de que desempeña una función primordial en la ordenación de los Asentamientos Humanos del Estado, en los términos establecidos en el artículo 4, fracción II de la misma ley.⁴

Del mismo modo se resalta que: “La localización del municipio de Tecámac es estratégica por encontrarse en la ruta hacia el noreste del país, y porque es un paso obligado como vía corta, entre el norte y el noreste del estado.”⁵ En cuanto a su potencial económico y de desarrollo urbano, se dice que:

El municipio de Tecámac colinda con Ecatepec, que es uno de los municipios metropolitanos de más rápido crecimiento. Es el objetivo de la tendencia de crecimiento del área urbana de los municipios metropolitanos del noreste, ya que se relaciona fácilmente con ellos por medio de las carreteras libre y de cuota a Pachuca, y es la alternativa más viable que tiene la población de escasos recursos de la zona metropolitana, para acceder al suelo urbano, ya que los precios se incrementan día a día en Ecatepec y Coacalco.⁶

Tampoco debe olvidarse que tal vecindad de Tecámac con uno de los municipios más sólidos del estado de México puede incidir en su interior. “Ecatepec casi ha agotado sus reservas territoriales y existen fuertes presiones...para que el ejido de Santo Tomás

³ H: Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. *Plan de Desarrollo Municipal. 1994-1996.*

⁴ Gobierno del Estado de México. *Gaceta del Gobierno* 21 de Abril de 1986. T. CXLI, Nº. 74.p.2

⁵ *Ibid.* p.5

⁶ *Ibid.* p.8

Chiconautla, sea convertido en emporio industrial o comercial”⁷ Además de la estrecha relación con el municipio de Ecatepec, la dinámica del desarrollo urbano de Tecámac tiene que ver con un radio regional más amplio, esto es, con el proceso de integración de los municipios mexiquenses a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México⁸

La visión que, de los municipios conurbados, elaboró el gobierno estatal 1993-1999 resaltaba el aumento de la población en la zona, teniendo como causa fundamental la inmigración. “El Distrito Federal es la entidad que aporta los mayores flujos (de inmigrantes) ya que gran parte sólo cambia de residencia dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Los municipios que reciben una mayor inmigración son: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla (60.3% del total).”⁹

Cuadro 1
MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Municipio	% POB.	Municipio	% POB.
Nezahualcóyotl	12.8	Toluca	5.0
Ecatepec	12.5	Cuautitlán Izcalli	3.3
Naucalpan	8.0	Atizapán	3.3
Tlalnepantla	7.2	Chalco	2.9
		TOTAL	55.0

Fuente: GEM. Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999. p. II-3

El cuadro nos muestra la concentración espacial de la población mexiquense en algunos municipios conurbados, ya que, en conjunto, albergan el 50% de la población estatal. Sin embargo resultará conveniente revisar algunos aspectos generales que nos permitan estimar los niveles en la calidad de vida de tales grupos humanos.

En el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, se afirma que durante el período 1980-1990 la PEA en el Estado de México pasó a depender de las actividades terciarias y, en menor medida, del sector industrial, reduciéndose drásticamente la participación del ramo agropecuario. Por ejemplo, en el municipio de Tecámac una de las razones que inhiben los procesos productivos agrícolas, es la escasa esperanza de levantar la cosecha anual

⁷ H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. *Plan del Centro de Población Estratégico de Tecámac 1996-2010*. p.12

⁸ Cfr. La recopilación de Ma. T. ESQUIVEL. *Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana*. En: R. Coulom y E. Duhau (coords.) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos I*. pp. 23-44.

⁹ Gobierno del Estado de México *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. p. II-2

respectiva, ya que una buena parte de los productos son arrancados por hordas de “medieros”,¹⁰ todos ellos provenientes de los nuevos asentamientos humanos.

En 1990, el 84.4% de la población del Estado de México habitaba en zonas urbanas, porcentaje superior al nacional (71.3%). Asimismo, 70 de cada 100 habitantes vivían en la zona conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco. Alrededor de mil seiscientas hectáreas se ocuparon en el crecimiento urbano regulado, mientras que el crecimiento irregular fue en un área aproximada de mil 100 hectáreas.¹¹ “En los 27 municipios conurbados es donde se concentran las actividades económicas y, por ende, es donde reside la mayor parte de la población mexiquense, por lo que la distribución es totalmente desproporcionada de tal forma que sólo cuatro municipios de estos concentran el 40.4 por ciento de la población.”¹²

Para el gobierno del Estado de México uno de los más graves problemas que enfrenta es del notable desencuentro entre economía y demografía, que expresa una compleja red de problemas sociales, cuyas manifestaciones serían: “Un proceso de urbanización acelerado y desordenado, con grave deterioro en la calidad de vida, agravamiento de la pobreza y una creciente y aguda concentración de la población y la actividad económica en los municipios conurbados a la ciudad de México.”¹³

La situación en los municipios conurbados se caracteriza por la existencia de graves y múltiples problemas: crecimiento anárquico de los asentamientos humanos, escasez de vivienda, inseguridad pública, descoordinación intergubernamental, niveles elevados de contaminación en buena parte de ellos y “falta de canales adecuados para la interlocución entre la ciudadanía y el gobierno ante un tejido social diverso y complejo.”¹⁴ De acuerdo al gobernador sustituto del Estado de México, Cesar Camacho Quiroz

En los últimos 40 años muchos compatriotas atraídos al Distrito Federal se han avecindado en el Estado de México. Si bien es cierto que lugares como Satélite, Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán o Huixquilucan dieron cabida a personas que venían de otras partes o de la propia ciudad de México, en fraccionamientos concebidos con todos los criterios de la planeación, oportunos, técnicamente correctos, también es cierto

¹⁰ Nombre popular con el que se designa a las personas que, literalmente, se roban los frutos del campo sin haber participado en su proceso de producción. En el caso del municipio de Tecámac, el principal producto es el maíz

¹¹ Gobierno del Estado de México *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. p. II-18

¹² *El Nacional*. Nota de Alicia Rivera. 27 de Mayo, 1996.

¹³ Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México. 1993-1999*. p. II-31.

¹⁴ Octavio Acosta. (Conferencia II) *Municipio en México: Diagnóstico*. En: *Relatoria de la Primera Reunión Nacional de Regidores*.

que gran número de pobladores llegó en condiciones de precarismo. La ciudad de México los atrajo, pero nosotros los recibimos.¹⁵

Según tipología del gobierno del estado, se consideran como municipios saturados: Tlalnepantla, Naucalpan, Atizapán, Cuautitlán Izcalli, y; como municipios que han alcanzado altos niveles de población: Coacalco, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Huixquilucan, Nicolás Romero, La Paz, *Tecámac* y Tultitlán.

Como una manera de pensar en las medidas necesarias para enfrentar la complejidad de la problemática, revisamos la estructura estatal de planeación (Vid. 3.4. Los referentes de la planeación local), la regionalización (Vid anexo) que emplea el gobierno del Estado de México, así como la clasificación de los municipios de acuerdo al papel que cumplen en la dinámica metropolitana. Dicho pensamiento surge, porque en el período de estudio (1994-1996), el contenido predominante de los discursos gubernamentales (de los tres niveles) peroran alrededor de la descentralización, la autonomía municipal, la sustentabilidad y la participación ciudadana como conceptos básicos de la gestión local y metropolitana.

Por tanto, pudiera pensarse que el sentido de las políticas públicas fuera el fortalecimiento del gobierno municipal, ya sea a través de la firma de convenios, asignación de partidas presupuestales importantes o respaldando los programas locales. Del mismo modo que un ejercicio de poder local consecuente con las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía; sobre todo, sentando las bases para la existencia (permanente y cotidiana) de una de participación ciudadana, organizada y propositiva, que trascendiera los períodos de gobierno

Sin embargo, la mayor parte de los municipios metropolitanos han concentrado mas esfuerzo en gestionar que en planear. Una de las principales razones es que la gravedad de la deficiencia en servicios públicos favorece a una perspectiva de corto plazo de parte de los funcionarios locales, quienes tienden, básicamente, a responder a las demandas más apremiantes de la población.

Esto implica un enfoque que descuida la planeación de largo plazo, en la que los planes publicados por los municipios representan una lista de objetivos sin señalamiento de los medios requeridos. Recordemos que, por décadas, los gobiernos municipales fueron

¹⁵ Vid.. Entrevista con Nidia Marín. *Al D.F. Llegaron 200 mil personas y 2 millones al estado de México* El Nacional 03 de Noviembre, 1997

limitados, en el mejor de los casos, a ser prestadores de servicios básicos. Existen muchas limitaciones para:

...desempeñar el papel de impulsores del desarrollo, desgraciadamente no todos los nuevos ayuntamientos caminan en esta dirección, ya sea por restricciones a que están sujetos, o por limitarse ellos mismos a realizar una buena administración y a trabajar con honestidad, lo cual es indispensable pero no basta para transformar y recomponer social política y económicamente los municipios de tal manera que se haga viable la propuesta de desarrollo.¹⁶

3.2 DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX.

El municipio de Tecámac se localiza al norte del Estado de México, forma parte de la región II de Zumpango, subregión II.4¹⁷(vid mapa, anexo). La superficie actual del municipio es de 15,542.00 has. en el que habitaban, en 1995, 148,349 personas¹⁸. El Bando Municipal 1994-1996 establece que el territorio municipal se integra por 12 pueblos, 44 colonias, 4 barrios, 8 ranchos y 1 fraccionamiento.¹⁹

De acuerdo al gobierno del Estado de México, históricamente la región II ha jugado un papel primordial en la captación de población en el Valle de México, en conjunto, la región alberga poco más del 30% del total estatal, tendencia que ha sido constante desde 1980 hasta 1990.

Cuadro 2
INCREMENTO POBLACIONAL EN LA REGIÓN II. ZUMPANGO EDO. DE MEXICO

	1980	% pob. Edo de México	1990	% pob. Edo de México	Incremento decenal
REGIÓN II	2,461,247	32.5	3,285,483	33.5	33.48%
TECAMAC	84,129	1.11	123,218	1.25	46.46%

Fuente: Plan del Centro de Población Estratégico de Tecámac 1996-2010.

H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. p. 17.

¹⁶ J. CAMPOS. *Gobiernos municipales para el desarrollo local y regional*.

¹⁷ El resto de los municipios de la subregión II.4 son: Apaxco, Coyotepec, Huehetoca, Hueypoxtla Jaltenco, Nextalpan, Tepotzotlán, Tequixiac, Zumpango. Vid. *Regionalización Económica en el Estado de México*. Plan de Desarrollo del Estado de México. G.E.M. p. IV-86. Nota: en total 31 municipios conforman la región II. Divididos en cuatro subregiones

¹⁸ INEGI. Censo de Población y Vivienda 1995.

¹⁹ H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. *Bando Municipal* pp. 3-5. Vid. Plano Base anexo.

Sin embargo, como lo muestra el cuadro 2, el incremento decenal de la población en el municipio de Tecámac rebasa en 13 puntos porcentuales al promedio de la región. Si bien es cierto el porcentaje de población respecto al Estado de México no representa un volumen importante (1.25), no obstante al interior del municipio tal incremento de población genera efectos notables.

Territorialmente, en el municipio de Tecámac se observa un aumento en las áreas urbanas de acuerdo al total de la población:

Cuadro 3
AREA URBANA Y POBLACION CENSAL DE TECAMAC, MEX.

AÑO	MILES HAS	POBLACION
1970	607	20,882
1980	1998	84,129
1990	2734	123,218
1995		148,349

Fuente. INEGI. IX, X, XI Censos de Población y Vivienda, Censo de Población 1995,

Como podemos observar en el cuadro 3, en 1980 el número de hectáreas que correspondían al área urbana aumentó 3.29 veces más respecto a 1970; mientras que la población mostró tasas de crecimiento del 14.41%. Relación que no se mantiene para la década posterior, ya que en 1990 el área urbana aumentó 1.37 veces más respecto a 1980, mientras que la población disminuyó su tasa de crecimiento al 3.98. Estamos hablando de una relación inversa entre área urbana y crecimiento de la población, lo que nos permite inferir la existencia de una alta ocupación del suelo estrechamente relacionada con una baja densidad de población

Si puntualizamos la información concerniente al período de formación de las comunidades que oficialmente se reconocen en el Bando Municipal de 1994, observaremos su relación respecto a las estadísticas comentadas:

Cuadro 4

PERÍODO DE SURGIMIENTO DE COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE TECÁMAC, MEX.

PERÍODO	LOCALIDAD
HASTA 1960	San L. Xólox, Reyes Acozac, Sta. Ma. Ajoloapan, Sto. Domingo A., San Jerónimo Xonahuacan, San Pedro Pozohuacán, Tecámac, San Pablo Tecalco, San Fco. Cuautliquixca, Sta. María Ozumbilla, San Pedro Atzompa. San Juan Pueblo Nuevo
1960-70	San Mateo Tecalco, Fracc. Ojo de Agua, Ampl. San Pedro Atz., Ampl. Ozumbilla. Col. 5 de Mayo
1970-80	Col. Isidro Fabela, La Palma de Reyes, Col. la Palma de Tecámac, Col. San José, Col. Loma Bonita, Col. Electricistas, Col. Sta. Cruz, Col. Esmeralda, Col. Buenavista, Col. Vista Hermosa de Ozumbilla, Magisterial, Ejidos de Tecámac, Col. San Martín Azcatepec. Col. Hueyotenco
1980-90	Col. San Miguel, Col. La Michapa, Col. La Nopalera, Col. Ampliación Esmeralda, Col. Ejidal, Col. El Progreso, Col. La Campiña, Col. San Antonio de San Francisco, Lomas de Ozumbilla, Col. Nuevo México, Col. Los Arcos, Col. La Azteca, Col. Ampliación San Jerónimo, Col. Texcaltitla, Vista Hermosa de Tecámac, San Isidro, Ampl. Sto. Domingo, Ampl. Cinco de Mayo, Citlalcóatl, Norchuca, Nueva Santa Lucía, San Antonio de San Pablo
1990-94	Nueva Santa María, Col. Los Olivos, Margarito F. Ayala., Cuauhtémoc, Ampl. Margarito F. Ayala.

Fuentes: Plan del Centro de Población Estratégico de Tecámac. H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. p. 23.; OVANDO Ramírez, José. 34 años de administración municipal de Tecámac y Bando Municipal 1994-1996- H. Ayuntamiento de Tecámac. Vid. Plano base anexo.

Aún en la primera mitad de la década de los sesenta las administraciones municipales se ocupaban por atender las necesidades de los pueblos centenarios, predominantemente las actividades relacionadas al campo ocupaban una buena parte de la agenda municipal²⁰

Durante la segunda mitad de los sesenta, inicia propiamente, la modificación de la estructura territorial del municipio con el surgimiento del fraccionamiento Ojo de Agua y, posteriormente, los asentamientos humanos de cuatro colonias. De éstas, Cinco de mayo surgió como resultado de una invasión de terrenos, mientras que las otras tres como producto del incremento natural de población en los pueblos de Ozumbilla, San Pedro Atzompa y San Pablo Tecalco.²¹

En los setenta hacen irrupción catorce nuevos asentamientos humanos, que sumados a los pueblos y colonias que les antecedieron, permitieron albergar una población de 84,129 habitantes en 1980.

De 1980 a 1990 los veintidós nuevos asentamientos significan un importante crecimiento del área urbana, aunque no así del porcentaje de población, como sosteníamos en párrafos anteriores. Al respecto, en el Plan de Centro de Población Estratégico se asienta que (en los ochenta):

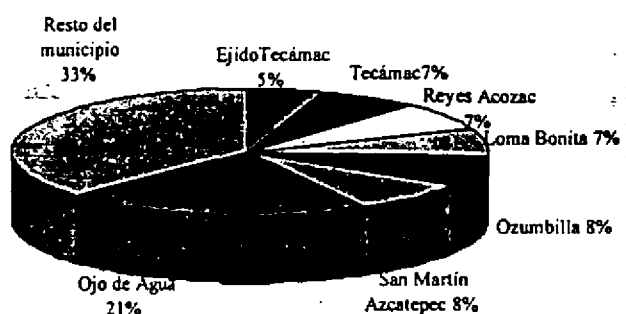
²⁰ Cfr. J. OVANDO. *34 años de administración municipal de Tecámac*. (Nota: El texto es una selección de materiales del libro de cabildos del período comprendido entre 1955-1989)

²¹ *Ibid*

...el crecimiento se localizó principalmente en el eje centro y sur, destacándose los casos de Loma Bonita, Sta. Cruz, Esmeralda, La Palma de Reyes, las colonias Isidro Fabela, Nueva Santa María, La Palma Tecámac y Electricista, es de suponerse que este crecimiento obedeció a la crisis agrícola de la región y a la disposición de las autoridades municipales para que el ejidatario vendiera sus Tierras(sic) en forma indiscriminada.²²

En el documento citado se ilustra que la concentración de población se circunscribía a unas cuantas localidades:

Gráfica 1
PARTICIPACION PORCENTUAL DE LA POBLACION DE ALGUNAS
COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX. 1990



Fuente: Plan del Centro de Población Estratégico de Tecámac 1996-2010.
H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. p. 28

Como podemos notar en siete comunidades (pueblos o colonias) se concentra el 46% de la población, que sumado al 21% del fraccionamiento Ojo de Agua acumulan el 67 % del total, mientras que las restantes 44 localidades absorben escasamente el 33%. Finalmente, como lo muestra el cuadro 4, en la primera mitad de los noventa se reconocía la integración a la dinámica demográfica municipal de cinco colonias más. En la primera mitad de los noventa la tasa de crecimiento de la población se ubica en 3.34%, respecto a 1990.

Una vez que hemos recorrido las diferentes etapas de crecimiento poblacional y su repercusión en el territorio, conviene detenerse a describir, someramente, las condiciones de vida de la población, para tal efecto analizamos el rubro de Vivienda.

²²

II: Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. *Plan del Centro de Población Estratégico de Tecámac*

Cuadro 5
POBLACION Y CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA. MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX.

	1970	1980	1990
A: Población total	20,882	84,129	123,218
B: Total de viviendas	3,461	14,921	24,079
C: Propias	2,557	11,780	19,062
D: Ocupantes	15,951	67,945	100,378
E: No propias	904	1,731	13,842
F: Ocupantes	4,931	8,481	10,295
G: Con agua entubada en la vivienda	975	7,549	21,181
H: Sin agua de ninguna especie	770	3,922	2,725
I: Con drenaje conectado a la red pública y con agua en la vivienda	449	5,433	14,918
J: Sin drenaje y con agua entubada a la vivienda	526	6,710	4,940
K: Con energía eléctrica	2,611	13,099	23,308

Fuentes: Elaboración propia a partir de INEGI IX, X, XI Censos de Población y Vivienda

Tendencialmente la proporción de viviendas propias para cada uno de los decenios se ha mantenido estable, aunque se nota un pequeño incremento en 1980. En 1970 el 73% del total de viviendas se registraron como propias, mientras que para 1980 y 1990 los porcentajes fueron 78.9% y 79.1% respectivamente.

Donde se manifiesta un avance notable es en el rubro de viviendas con agua entubada a la vivienda, ya que de apenas un 28% del total de viviendas contaba con el vital líquido, lo que implicaba un fuerte desabasto, nula existencia de red pública o escasez de pozos con los que abastecer a la población; por su parte en 1990 encontramos que se reportaba la existencia de un 88%, lo que significa un avance de cuatro veces más de casas que contaban con el servicio; aunque ya desde 1980 el doble de viviendas contaba con agua entubada en la vivienda (50%). Si relacionamos los porcentajes con el total de viviendas y el total de población, notaremos que existieron importantes acciones de gestión gubernamental durante todos esos años.

Consideramos que una situación ideal básica, es que toda vivienda cuente con drenaje conectado a la red pública y con agua en la vivienda, lo cual manifiesta la existencia de toda una infraestructura pública para hacer llegar el agua, así como para evacuarla. En 1970 las condiciones distaban del óptimo, ya que en esa situación se encontraba sólo el 12.33%; aunque la proporción aumenta en 1980, sigue estando por debajo de la mitad (36.41%); en 1990 la proporción representa casi el doble que el decenio anterior: 61.95%.

Para el caso de las viviendas sin drenaje y con agua entubada a la vivienda, notaremos que los porcentajes siguen una tendencia inusual, ya que en 1970 el 15.19% se encontraba en esa situación, mientras que en 1980 se reportaba que cerca de la mitad de las viviendas del municipio (44.97%) requería de la obra pública de gobierno para desechar los acuíferos usados y; al parecer, hubo una intervención importante de diversas instancias gubernamentales, ya que en 1990, a pesar de existir mayor población y mayor número de viviendas, sólo el 20.51% de las mismas no contaba con servicio de drenaje, lo cual expresa un notorio avance respecto a la década anterior.

En cuanto a la primera mitad de los noventa, el Censo de Población 1995 nos proporciona algunos elementos, aunque no es posible organizar las variables de acuerdo a los tres censos utilizados anteriormente. Sin embargo podemos sacar algunas conclusiones:

Cuadro 6
CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA.
MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX.1995

CARACTERISTICAS	NUMERO
Total de viviendas	31,309
Particulares	31,213
Total con drenaje	30,183
Conectado a la red	24,470
Total con agua	30,274
Con agua al interior	16,100
Sin agua	914

Fuente: INEGI. Censo de Población 1995

De acuerdo a la información del cuadro 5, el 99.6% son viviendas particulares, de las cuales el 96.40% cuentan con servicio de drenaje. Al respecto se debe señalar que el porcentaje disminuye cuando se habla de conexión a la red pública al representar el 78.15%. Además, el número de casas que cuentan con servicio de agua al interior de las viviendas, esto es, que no acuden a toma pública, sino que cuentan con redes de distribución al interior de la vivienda, el porcentaje es de 51.42%.

En síntesis, podemos señalar que a pesar del acelerado aumento de la población en el municipio de Tecámac, por lo menos un importante número de viviendas están habitadas por sus propietarios y cuentan con los servicios básicos: agua, luz, drenaje. De modo que es posible pensar que una buena parte de los presupuestos locales se destinaron a generar la infraestructura necesaria para que las viviendas pudieran contar con tales servicios. Esto

quiere decir que una buena parte de la inversión pública se ha destinado a la creación de la infraestructura en las calles del municipio para atender la demanda de las viviendas.

En ese sentido, también es posible imaginar, que una vez que se avanzó en la infraestructura subterránea, se estaban gestando las condiciones para la atención de otros rubros de obra pública, tal como son guarniciones, banquetas y asfalto. La mitad de la década de los noventa habría de mostrar un notorio avance de la obra pública en atención a la imagen urbana. En seguida nos acercaremos al análisis de la evolución de las finanzas locales, como una manera de estimar la certeza, o no, de nuestras afirmaciones.

3.3 EVOLUCION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES 1984-1996

Innegablemente el flujo de población y los ritmos de urbanización descritos con anterioridad, nos llevan a la necesidad de revisar, someramente, las condiciones financieras de la administración municipal, ya que a partir de la fortaleza o debilidad de las misma se responde a la problemática social y económica generada por el raudo aumento poblacional.

Advertimos que el análisis de las finanzas lo dividimos en dos períodos: de 1984 a 1991 y de 1992- 1996. Las razones son sencillas: la primera de ellas obedece a que las diversas fuentes de información que consultamos,²³ difícilmente coinciden en la presentación de los datos; la segunda razón está relacionada con el objetivo de este apartado que es comparar el manejo de las finanzas del período 1994-1996 respecto a los períodos de gobierno precedentes. Esto es, tratando de descubrir si existen las formas particulares de manejo de las finanzas en tal período o si hay continuidad en las políticas.

Entonces iniciaremos con el análisis de los años previos al trienio 1994-1996, estableceremos algunas conclusiones particulares y, las contrastaremos con el trienio en cuestión

²³ Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD-Finanzas Municipales), Informes de Gobierno Municipal de diversos años y Planes de Desarrollo Municipal. E. DUHAU en su trabajo: *Las finanzas públicas locales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, advierte acerca de las dificultades operativas para analizar las finanzas locales de los municipios conurbados del Estado de México. En: R. COULOMB y E. DUHAU (Coord.). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos 2*. pp. 93-113,

Cuadro 7

TECAMAC, MEX. DIVISION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS 1984-1990.
Y PROYECTO PARA 1991.

ASPECTO	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Impuestos	5.91	34.74	36.89	36.78	26.3	30.57	28.16	28.17
Productos	0	2.74	4.2	2.29	2.2	1.44	1.53	1.12
Derechos	10.26	11.04	9.61	10.42	14.12	12.55	15.35	15.35
Aportaciones	15.18	5.24	4.33	4.74	6.41	11.3	11.95	11.95
Aprovechamientos	1.87	4.04	9.42	8.98	17.37	17.98	17.36	17.66
Participaciones	65.93	42.2	35.55	36.79	33.6	26.16	25.65	25.75
Financiamiento	0.85	0	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de H. Ayuntamiento de Tecámac. Plan de Desarrollo Municipal. 1991-1993.

Salvo el año de 1984 en el que monto de las Participaciones es abrumador (65.93%), en el resto de los años considerados observamos, en el rubro de Impuestos, una tendencia cuyo promedio es de 31.65%, no obstante para 1990 y 1991 se nota una tendencia a la baja al disminuir dos puntos porcentuales respecto a 1989 y ocho respecto a 1987. Lo señalamos porque, todavía en 1984 se encontraba vigente el esquema centralista en el manejo de las finanzas locales, mientras que a partir de 1985 podemos encontrar un esquema diferente en la composición de los ingresos, recordemos que con las reformas al artículo 115 de la Constitución los municipios pueden manejar con autonomía su hacienda local.

Mientras que en el rubro de Participaciones se observa una tendencia hacia la baja conforme los años pasan, esto quiere decir que los ingresos provenientes del gobierno del Estado y de la federación tuvieron un peso menor en la composición de los ingresos. No así con los Aprovechamientos cuyo aumento respecto al año de 1984 es considerable, incluso los últimos cuatro años mantienen una constante. Fenómeno parecido se presenta en Aportaciones, esto es, una tendencia al crecimiento en los primeros años para mantenerse estables en los últimos tres.

Es notorio que el rubro de Derechos poco a poco tiene un peso mayor en los ingresos locales conforme los años transcurren. Todo lo anterior se puede interpretar en dos sentidos: por una parte la federación y el gobierno del estado abandonaron, debido a los estragos de la crisis económica, las políticas de financiamiento a los municipios y, por el otro, la llegada de nuevos pobladores al municipio permite una política de ingresos que dependa más de los recursos que se generen al interior.

Cuadro 8

DIVISION PORCENTUAL DE LOS EGRESOS EN EL PERIODO 1984-1988.
MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX.

ASPECTO	1984	1985	1986	1987	1988
Servicios personales	34.73	26.51	19.38	23.95	16.7
Adq. De bienes p/admón.	16.45	11.04	8.83	8.78	12.16
Servicios y gastos generales	25.81	27.29	19.41	21.78	37.57
Transferencias	2.96	4.14	4.77	6.22	3.05
Bienes muebles e inmuebles	3.73	4.01	3.27	1.14	18.34
Obra pública y Construcción.	15.27	22.17	39.34	36.1	9.49
Inversiones	0	0	3.83	0	0
Erogaciones extraordinarias.	1.06	1.92	1.17	1.92	1.21
Deuda pública	0	2.92	0	0.11	1.48
Total	100	100	100	100	100

Fuente: H. Ayuntamiento de Tecámac. 1991-1993. Plan de Desarrollo Municipal. Nota:
Consignamos datos hasta 1988, ya que la fuente no brinda información precisa para el periodo 1989-1991.

Señalaremos que los gastos de operación de la administración municipal absorben una proporción importante del gasto, ya que si para cada año reunimos los rubros Servicios personales, Adquisición de bienes para la administración y Servicios y gastos generales, tenemos que en 1984 ocupan el 76.99%, en 1985 el 64.83%, disminuyen en 1986 con 47.62%, en 1987 54.3% y, finalmente en 1988 el 66.43%.

Como podemos observar la disminución en los gastos de operación de las administraciones se encuentra en relación inversa con el rubro de Obra pública, ya que en 1986 y 1987, se destina un porcentaje relativamente mayor del gasto a obra pública y se manifiesta una disminución en los criterios señalados. Consideramos que el porcentaje anual que se dedica a la obra pública es inestable, pareciendo responder a cuestiones de coyuntura económica y política, a los programas de gobierno y a los estilos particulares de gobernar. Lo cierto es que en el año de 1988 se manifiesta una disminución porcentual considerable en el rubro que quizá tenga que ver con el cambio de administración.

Dando un salto en el tiempo, nos ubicamos en el segundo período de seguimiento de las finanzas locales.

Cuadro 9

INGRESOS MUNICIPALES. MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX. 1992-1993.

CONCEPTO	1992	% real	1993	% real
Impuestos	5,719,679	29.43	3,596,714	27.66
Predial	3,483,094	17.92	2,740,347	21.07
Derechos	3,678,599	18.93	1,509,256	11.60
Agua potable y drenaje	1,774,727	9.13	160	0.00
Aportación de mejoras	489,126	2.52	281,475	2.16
Productos	25,972	0.13	3,865	0.03
Aprovechamientos	894,108	4.60	529,942	4.07
Ing. Mpales. en Grav. F.F.R.	5,529,922	28.45	5,134,224	39.48
Financiamiento	26,510	0.14	0	0.00
Otros	3,073,019	15.81	1,949,886	14.99
CODEM	1,662,924	8.56	1,798,927	13.83
PRONASOL	1,410,095	7.25	150,959	1.16
TOTAL	19,436,935	100	13,005,362	100

FUENTE: Elaboración propia a partir del Segundo y Tercer Informes de Gobierno de la Administración Municipal 1991-1993. Calculado en pesos de 1994 del INPC del Banco de Mèx.

Podemos notar una disminución en pesos reales del total de ingresos. Ya que el abandono de la federación vía el PRONASOL, no se sustituye con mayores inversiones del gobierno del estado. Incluso la capacidad de captación vía predial no logra resarcir la ausencia de financiamiento foráneo. En resumen, el último año de la administración de Salvador Salgado (1991-1993) transcurrió con una marcada escasez de recursos respecto al año precedente.

Cuadro 10

EGRESOS MUNICIPALES. MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX. 1992-1993

CONCEPTO	1992	% real	1993	% real
Servicios personales	2,858,767	19.88	2,439,701	15.97
Materiales y suministros	2,738,079	19.04	2,645,454	17.32
Preventivos y de seguridad	6,558	0.05	5,561	0.04
Fomento y desarrollo	127,086	0.88	67,219	0.44
Otros bienes y suministros	27,517	0.19	8,050	0.00
Servicios generales	6,711,895	46.68	332,224	2.17
Financieros	6,133	0.04	23,479	0.15
Difusión e información	814,339	5.66	644,744	4.22
Gastos generales	1,044,617	7.27	93,776	0.61
Bienes muebles e inmuebles	42,477	0.30	7,891	0.05
Obras públicas	0	0.00	4,963,543	32.50
Deuda pública	0	0.00	98,943	0.65
Otros	0	0.00	951,974	6.23
TOTAL	14,377,468	100	15,274,702	100

FUENTE: Elaboración propia a partir del Segundo y Tercer Informes de Gobierno de la Administración Municipal 1991-1993. Calculado en pesos de 1994 del INPC del Banco de Mèx.

Si revisamos un poco el gasto corriente, nos daremos cuenta del enorme consumo del presupuesto local por parte del aparato burocrático, ya que en conjunto representa más del 50%, porcentaje que en la década anterior podíamos observar en 1986, aunque menor al resto de los años revisados. Del mismo modo, si bien no es atribuible sólo a la administración 1991-1993, se puede observar que en el rubro de obra pública se manifiesta una cierta recuperación respecto al año de 1988, acercándose a la proporción de gasto que se destinó en los años de 1986 y 1987. En 1993 el 32% del gasto se destinó a tal sección.

Para el caso de la administración municipal 1994-1996 podemos observar algunas variantes, tanto en la composición de los ingresos, como en la distribución del gasto.

Cuadro 11
ASIGNACION PORCENTUAL DE INGRESOS. MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX. 1994-1996.

CONCEPTO	1994	1995	1996
Impuestos	11.22%	21.39%	25.23%
Derechos	6.41%	10.21%	5.31%
Aportación de mejoras	5.95%	7.14%	9.86%
Productos	0.03%	0.12%	0.42%
Aprovechamientos	20.34%	3.29%	1.47%
Participaciones	36.49%	33.58%	47.12%
Financiamiento	7.84%		1.39%
Otros ingresos	11.72%	24.27%	9.17%
Ingresos propios DIF			0.03%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de H. Ayuntamiento Constitucional de Tecámac 1997-2000. Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 y, para el año de 1995, 2º Informe de Gobierno 1994-1996. pesos de 1994

De acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco Nacional de México correspondiente al año de 1994, los ingresos totales del municipio fueron cayendo en términos reales del 1994 a 1996, pues en 1994 el valor real del presupuesto ascendía a \$38,250,252.00, mientras que en 1996 se ubicó en \$19,678,189.00.

En cuanto a la distribución porcentual de los ingresos municipales, se observa un considerable engrosamiento en el rubro de Participaciones, incluso desde el primer año de la gestión (36.49%). Aunque se aprecia una disminución en 1995 del 33.58%; para nuevamente dar un gran salto en 1996, que respecto al año anterior, representa 13.54 puntos porcentuales más en el presupuesto. Si se revisan los años de 1986-1988, existe una cierta similitud respecto a los porcentajes que ocupa el rubro en los dos primeros años de la administración 1994-1996. Si bien en el último año de la gestión se advierte una derrama

importante de recursos tanto federales y estatales en el municipio, quizá debido a que era un año electoral.

Debemos anotar que el análisis resulta insuficiente si no se toma en cuenta el rubro "Otros ingresos", el cual hace alusión al Convenio de Desarrollo Social (federación-municipio), al Programa de Inversión Estatal (gobierno del estado-municipio) y al Convenio de Desarrollo Municipal (gobierno del estado-municipio).²⁴ Resulta interesante observar que la disminución en el rubro de participaciones en 1995 fue altamente compensada con "Otros ingresos". Como podemos apreciar, el promedio porcentual que cubre durante 1994-1996 el financiamiento exterior es de un 54.11%. Aunque no debe desdeñarse que los ingresos locales se fortalecieron (si observamos el rubro "impuestos", notamos un ascendente porcentual importante).

En ese sentido, resulta conveniente revisar la evolución que tuvo la recaudación predial, considerado uno de los principales afluentes financieros de las administraciones municipales.

Cuadro 12
COMPARATIVO DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTO PREDIAL 1992-1995 (TOTALES).

NUMERO DE PAGOS				TOTAL DE INGRESOS			
1995	1994	1993	1992	1995	1994	1993	1992
36,628	31,730	29,901	29,750	4,725,564	3,627,775	2,872,904	1,963,340

Fuente: Elaboración propia a partir de Tesorería municipal. Informe de glosa. III.I 96. Calculado en pesos de 1994 del INPC del Banco de Méx.

Como podemos observar, el número de contribuyentes aumentó en 1995 un 22.5% respecto a 1993 . Lo que está hablando de un cambio cualitativo importante en la base gravable, ya que en 1993 se habían presentado desequilibrios en la recaudación vía este rubro. Del mismo modo que en términos reales el monto de los ingresos se eleva considerablemente entre un año y otro.

Obviamente que al fortalecerse los ingresos propios, puede pensarse en un mayor margen de recursos. Por tanto, debemos ampliar el espectro y analizar la forma en que se dispuso del capital disponible, y que nos dará cuenta del margen de maniobra con que se desempeñó la administración local.

²⁴ Tomado del desglose del Segundo Informe de Gobierno municipal 1994-1996. "Hacienda Municipal".

Cuadro 13

ASIGNACION PORCENTUAL DE EGRESOS. MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX. 1994-1996.

CONCEPTO	1994	1995	1996
Servicios personales	26.47%	28.39%	17.27%
Materiales y suministros	8.66%	10.56%	7.12%
Servicios generales	27.74%	20.12%	19.32%
Transferencias	7.54%	8.85%	0.83%
Bienes muebles e inmuebles	5.58%	10.00%	1.72%
Obras públicas y Construcción	23.03%	17.33%	45.75%
Deuda pública	0.98%	4.75%	7.21%
Preventivos de seguridad			0.78%
Total	100%	100%	100%

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Tecámac 1997-2000. Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000. Para el año de 1995 se recurrió al 2º Informe de Gobierno de la administración 1994-1996. Pesos de 1994

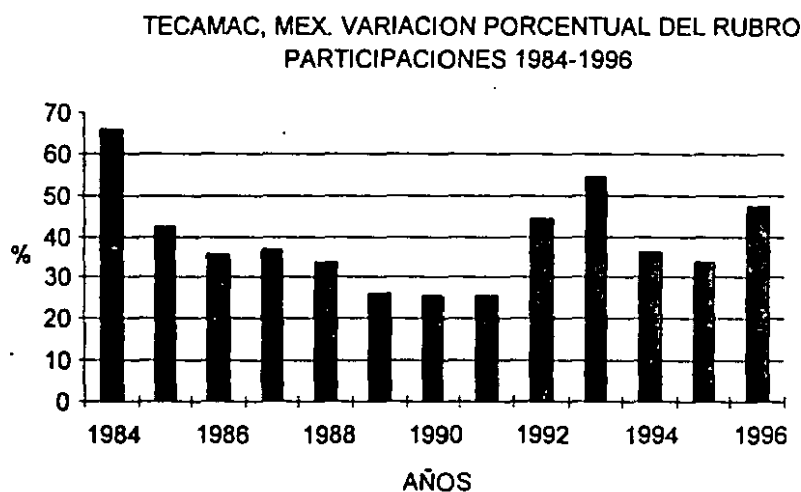
Durante los dos primeros años de la gestión se dedica, en promedio, alrededor del 74% del presupuesto para atender los gastos generados por la operación de la administración. Comparando estos porcentajes con los de la década de los ochenta, notamos que, salvo 1984 y 1990, este porcentaje es superior al resto de los años analizados. Por su parte en 1996 el porcentaje disminuye a 46% (alrededor de 18 puntos porcentuales abajo de los años precedentes). Claro está que, si dirigimos una mirada al rubro de Obras públicas y Construcción notaremos una relación inversa entre estas dos variables ("Operación de la administración"-Obra pública). Situación parecida al año de 1986.

Trabajando con los años 1994 y 1995 notaremos que, en promedio, el 20% del presupuesto se ejerció en la obra pública; dedicando el 74% en gastos de operación de la administración; lo cual implica un enorme desfase. A pesar de ello el impulso que se dio a la consolidación de la imagen urbana no puede desdenarse, tal como lo veremos en el capítulo siguiente.

Como decíamos, en 1996 se destinó el porcentaje más alto del presupuesto municipal a la realización de obra pública, respecto a los dos años precedentes (aunque en términos reales fue menor el gasto), cuestión que no resulta accidental, ya que nos encontrábamos en año de campañas electorales para elegir presidentes municipales y diputados locales. Consideramos que tal política obedece a la intención de asegurar votos para el candidato oficial (por tanto la continuidad de las administraciones priístas), así como

fortalecer la carrera política del presidente saliente²⁵. Sin embargo, como lo veremos renglones abajo, los resultados de las elecciones locales en noviembre del 96 no favorecieron al revolucionario institucional.

Gráfica 2



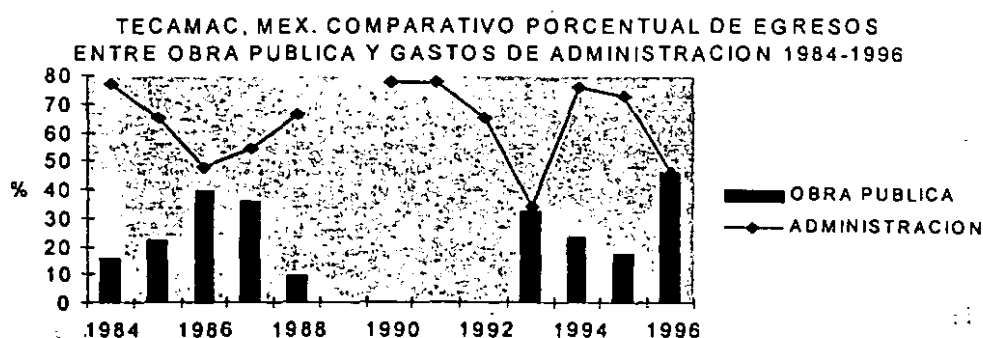
Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993, Segundo Informe de Gobierno de la administración 1994-1996 y el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.

El rubro de participaciones muestra variabilidad en la asignación de partidas anuales para el municipio de Tecámac, puesto que de más 60% de 1984, los porcentajes fueron disminuyendo paulatinamente al año de 1991. Sin embargo, de 1992 a 1996 se nota una reversión en los montos de participaciones, es decir, cuando se supone que ya han transcurrido algunos años que permitan pensar en la consolidación de las finanzas locales dados los discursos predominantes de descentralización y autonomía municipal, la realidad parece ser otra.

Resulta conveniente analizar las tendencias que se presentan al momento de la distribución del presupuesto. Esto es, conocer las prioridades de las administraciones municipales de Tecámac en el contexto de la llamada reforma del Estado iniciada en 1983.

²⁵ En una encuesta financiada por el presidente Bernal (), se preguntaba : "está usted de acuerdo con la carrera política del presidente".

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993, Segundo Informe de Gobierno de la administración 1994-1996 y el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000

Respecto a la forma de distribuir el gasto anual, es claro que la operación de la administración, históricamente, representa una carga importante, ya que, en promedio, rebasa el 60% del presupuesto local. Mientras que en la obra pública se muestra una distribución desigual, ya que hasta 1995 representa, en conjunto, la tercera parte o menos en la distribución del gasto. Siendo la excepción el año de 1996, cuando se le destina casi la mitad del presupuesto.

Las finanzas municipales son importantes para pensar si, efectivamente, el concepto de autonomía municipal se ha concretado en la práctica cotidiana de los municipios metropolitanos, de tal manera que a la luz de las tendencias observadas en el municipio de Tecámac podemos afirmar que la dependencia financiera del exterior ha tomado un cariz diferente al predominante antes de la reforma de 1983, pero que, en esencia, no ha logrado romper con los lazos del centralismo; del mismo modo que las burocracias siguen representando un gasto excesivo en comparación con otros rubros de urgente atención.

La finanzas municipales nos proporcionan algunas bases para el análisis empírico del concepto de autonomía, pero no son suficientes. Se requiere de estudiar las características del sistema de planeación vigente, tanto en su gestación, así como en las acciones concretas que de tales instrumentos se derivan.

3.4 LOS REFERENTES DE LA PLANEACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL.

Una vez planteadas las principales líneas de discusión, en torno al papel metropolitano del municipio de Tecámac, pasaremos al análisis de los múltiples instrumentos de planeación concernientes a la zona y período de estudio.

La institucionalización de la planeación urbana es definida por Antonio Azuela²⁶ como el proceso de transformación de la gestión pública que implica una redefinición del funcionamiento de los órganos del Estado que tiende a su modernización. Donde uno de los primeros objetivos que se plantean, es el de definir qué órganos de gobierno y bajo qué conceptos se define el interés público y los medios para satisfacerlo en un ámbito determinado.

El sistema de planeación urbana en el Estado de México, cuenta con tres componentes institucionales fundamentales: Organismos y dependencias del gobierno, Ordenamientos (contenidos en los planes) e Instrumentos (de gestión de la planeación). Respecto a los Ordenamientos, actúan como operadores la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del gobierno del estado, AURIS, CRESEM, y las Direcciones de Desarrollo Urbano Municipal,.

En cuanto a los Instrumentos, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se efectúa a través de seis de planes;²⁷ los cuales se articulan jerárquicamente en cuanto a sus competencias y alcances. La elaboración de los planes es responsabilidad, tanto del gobierno del Estado, como de los ayuntamientos, según corresponda, bajo la vigilancia, estudio y aprobación (en la mayoría de los casos) de la legislatura estatal. La Ley de Asentamientos Humanos en el Estado de México (LAHEM) define a los planes como un conjunto de disposiciones sujetas a ciertas normas generales. Tales disposiciones definen el sentido y carácter que deben tener las acciones de gobierno, así como de los particulares. Disposiciones que no están fundamentadas en el libre arbitrio de los actores, sino determinadas y reguladas con el fin de alcanzar las metas y objetivos del correspondiente plan.

²⁶ A. AZUELA. *La propiedad urbana y la planeación*. pp. 56- 63

²⁷ Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Planes Regionales Metropolitanos, Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Planes de Centros de Población Estratégicos, Planes de Centros de Población y Planes Parciales. LAHEM. Artículo 21

Existen otros Instrumentos, algunos vinculados con los usos del suelo, otros al sistema de planeación estatal (planes sectoriales), algunos más vinculados con los procesos de urbanización irregular y con la conformación de reservas de uso de suelo (orientados a la prevención y a la regulación).

La estructura de la planeación estatal se constituye y opera, formalmente, en torno a las facultades y competencias que la ley señala para el municipio (investido de personalidad jurídica y autonomía) y el gobierno del estado; bajo el supuesto de la concurrencia libre para la articulación de acciones y esfuerzos. Los municipios conurbados al Distrito Federal se definen con el carácter de estratégicos para el desarrollo urbano del Estado de México.

3.4.1. PLANEACIÓN ESTATAL

La Ley de Planeación del Estado de México establece que el proceso de planeación se integra a través de un Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD); cuyas metas centrales son articular, vincular y orientar las acciones de la administración pública para lograr el desarrollo de la entidad y, vincularse con el SNPD. En esa misma ley se regula el proceso de planeación del Estado de México, en sus artículos 4,6,34,35 y 36.

En el artículo 4, se dice que el proceso de planeación del estado se sujetará a un instrumento rector denominado Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, con base en el cual se elaborarán y conducirán los demás instrumentos del desarrollo y la planeación estatal y municipal. Mismo documento y derivados que procedemos a analizar.

De acuerdo al Plan de Desarrollo Estatal, la gestión pública utiliza mecanismos de orientación general de mediano plazo, como son los planes sexenales de gobierno y los planes trienales en el caso de los municipios. Estos planes, formalmente, acopian las sugerencias de amplios sectores de la sociedad estatal y local.²⁸

²⁸ J. SALAZAR *et al.* *Desarrollo, administración y planeación municipal.* p.137.

El Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 está organizado en cinco capítulos. El primero contiene los principios políticos e ideológicos; en el segundo, se describen y analizan los elementos que fundamentan el Plan; en el tercero, se plantean los objetivos y las estrategias de gobierno; en el cuarto, se plantea la ejecución de la estrategia (programas de trabajo, agrupados en tres retos: económico, político, social) y; finalmente, se analiza la estructura administrativa y la estrategia de fortalecimiento de las finanzas públicas que sustentan la ejecución del Plan.

En alguna de sus partes el Plan señala como meta prioritaria “descentralizar en favor de los ayuntamientos más facultades, en aspectos tales como la planeación urbana y la regulación del uso del suelo y... promover y coadyuvar al fortalecimiento de los sistemas municipales de control y evaluación.”²⁹ En la parte correspondiente a la Ejecución de la Estrategia, el Plan sostiene que: “Al gobierno del estado le corresponde crear condiciones para que la creciente organización de la sociedad civil se consolide y tenga mayores espacios de incidencia en las labores de gobierno.”³⁰ Dentro de los objetivos señala que se debe “hacer efectiva la participación de las organizaciones sociales -de los sectores privado y social- en las comisiones de planeación para el desarrollo municipal.

En esa visión del gobierno estatal, el municipio de Tecámac se ha convertido en referente territorial obligado para la planeación de futuros asentamientos humanos, tal como es citado en el Plan Proriente.³¹ El cual se elaboró para enfrentar los retos de la urbanización en la región norte-oriental del valle de México, con una visión de futuro e involucrando a los sectores privado y social en su operación. También, surgió con la intención de superar los vacíos o inoperancias de los planes previos o de los convenios firmados con las autoridades del Distrito Federal.³²

²⁹ Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. p. V-3

³⁰ *Ibid.* p. IV-5

³¹ En los términos de la Ley de Planeación y del Plan de Desarrollo del Estado de México, el titular del poder ejecutivo estatal aprobó el citado plan el 30 de noviembre de 1995. GEM. Comité Directivo del PRORIENTE, Secretariado Técnico.

³² Por ejemplo, El Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI) del 27 de Junio de 1994, con la intención de establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad, mejorar los servicios de transporte y la infraestructura vial en la zona conurbada, entre otros.

Otro, es el Convenio de Coordinación para la Creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos signado por el ejecutivo federal, el Departamento del Distrito Federal y el gobierno del Estado de

Solo que desde el formato mismo de presentación acusa severas deficiencias; ya que, por ejemplo, afirmar que el Estado de México encabeza “la promoción del desarrollo regional (junto) con la federación, con el apoyo de la iniciativa privada y la comunidades,”³³ y no hacer referencia a la necesidad, efectiva, de acciones concertadas con el D.F., encierra un vacío importante. Además, se afirma que es un programa de largo plazo “que trascenderá periodos de gobierno.”³⁴ Sería conveniente hacer un seguimiento puntual del Plan para comprobar la efectividad de tal aseveración.

El Plan Proriente se integra por cinco paquetes de desarrollo en diversas zonas de la región: Ecatepec-Coacalco, Teotihuacan, Texcoco-Tepetlaoxtoc, Amecameca-Ecatzingo, Ixtapaluca-Los Reyes. Además se establecen seis sistemas de soporte: De Innovación, Comunicaciones y Transportes, Suelo, Energía y Energéticos, Agua y Saneamiento, Sustentabilidad Ambiental. Del paquete Ecatepec-Coacalco, surge una acción denominada Paquete de Desarrollo 1997 Nueva Tecámac

En términos generales para Nueva Tecámac se propone

...un novedoso concepto que antepone al desarrollo urbano la necesidad de promover una actividad agropecuaria altamente productiva, que fortalezca la vocación del área...delimitará el crecimiento urbano mediante el establecimiento de programas rentables, la creación de espacios verdes y barreras naturales que inhiban la presencia de asentamientos humanos irregulares³⁵

Para iniciar la ejecución del Plan, el gobierno del Estado de México promovería o invertiría de cincuenta a ochenta millones de dólares “en adquisición de suelo y desarrollo de infraestructura agropecuaria, urbana e industrial.”³⁶

México el 14 de Julio de 1995. Dicha Comisión funcionaría como un órgano de coordinación, para la planeación y ejecución de acciones realizadas con los asentamientos humanos en el área metropolitana. Considerando como área metropolitana al territorio del Distrito Federal y, solamente 18 municipios del Estado de México, a saber: Atizapán, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

En esta parte debe resaltarse que la integración de los órganos de decisión, correspondían a los ejecutivos federal, estatal, así como, al entonces, regente del D.F., y donde los representantes de las administraciones municipales respectivas, únicamente podrían ser INVITADOS, cuando se estimara necesaria su intervención por razón de sus atribuciones u objeto.

³³ Gobierno del Estado de México. *Plan Proriente*, p. 2.

³⁴ *Ibid.* p.8

³⁵ *Ibid.* p 15

³⁶ *Ibid.* p 19

Pasando a otro aspecto, pero también en relación al Proriente, el gobierno del estado, anunció la conclusión del diseño del Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán-Texcoco con proyección al año 2010³⁷. Teniendo como objetivos: fijar límites al crecimiento de la expansión urbana acorde con la capacidad de dotación de servicios, ordenar el territorio a través de la definición de áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, definir la estructura vial y de transporte, preservar las áreas forestales y agrícolas con alta productividad.

De igual forma el Plan Regional, citado arriba, propone que la estructura regional metropolitana se divida en cuatro subregiones, en las que se fortalecerían 19 nodos concentrados de servicios y corredores especializados, previendo su integración funcional a las zonas habitacionales e industriales.

3.4.2. PLANEACIÓN LOCAL

La ley Orgánica Municipal del Estado de México, en sus disposiciones generales, título I, en su artículo 1 establece que el municipio es la base territorial de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo cinco se dice que para un eficaz cumplimiento de sus funciones, los ayuntamientos podrán coordinarse entre sí y con las autoridades estatales y en su caso, con las autoridades federales, en los términos que señala la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo seis, manifiesta que los municipios del estado son 122, y se especifican sus nombres y cabeceras respectivas..

La actividad de planificación a nivel municipal está regulada por la Ley Orgánica Municipal. En el artículo 31, fracción XXI se atribuye al municipio la facultad de formular,

³⁷ *Id.* El Diario de Toluca. 05 de Octubre, 1996

aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes; la fracción XXXI del mismo artículo, señala que el Ayuntamiento puede formular programas de organización y participación social y, la fracción XXXIII señala que debe coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales.

En el artículo 69 se determina el carácter permanente de las Comisiones de Planeación para el Desarrollo y su dirección se asigna al presidente municipal. La comisión de planeación para el desarrollo municipal, se integra con ciudadanos distinguidos, representativos de los sectores público, social y privado.

Por último, en los artículos 114 al 122 se define el procedimiento que deberá seguir el Plan de Desarrollo Municipal, los órganos, dependencias o servidores que tendrán a cargo cada una de las diversas etapas de la planeación.

La expresión bases normativas debe entenderse como equivalente a ley. Las bases normativas son un conjunto de disposiciones que emite el congreso del Estado, en el que claramente se fija el marco de competencia de los ayuntamientos para que estos expidan su bando de policía y buen gobierno, así como todos sus reglamentos específicos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones³⁸

El Plan Municipal de Desarrollo 1994-1996 en la parte VI (Objetivos, Programas y Metas), correspondiente al Reto Político, afirma que uno de los objetivos centrales de la administración sería: "Fomentar una nueva cultura política en la que se resalte el valor de la participación ciudadana no sólo en la ejecución de las obras, sino en la toma de decisiones".³⁹ Como metas de "Fortalecimiento de la Participación Ciudadana", se proponía: "Propiciar y alentar la participación social mediante la autogestión y la supervisión de los servicios públicos; (e) incrementar la participación de los sectores social y privado en la comisión de planeación para el desarrollo municipal"⁴⁰

En la parte VIII "Instrumentación", se establecen las definiciones de las diversas formas de participación ciudadana. O sea, la interpretación del concepto participación ciudadana que la administración municipal sustenta; la cual se restringe a: audiencias públicas, giras de trabajo, elaboración del periódico mural, ("mismo que mes con mes se

³⁸ J. MEJIA. *Servicios públicos municipales*. p.137.

³⁹ H: Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. *Plan Municipal de Desarrollo. 1994-1996*. p.42

⁴⁰ *Ibid* p43

actualizará”⁴¹) y la participación en la Comisión de Planificación para el Desarrollo Municipal (“...en donde se tendrá una política de puertas abiertas para toda la población que quiera exponer sus ideas y necesidades”⁴²)

Uno de los temas presentes en la hechura del Plan es el proyecto de instalación del aeropuerto, complementario al de la ciudad de México, en el vecino municipio de Tizayuca, Hidalgo. Pensando su construcción sobre tres mil hectáreas (tres veces la extensión del aeropuerto Benito Juárez.) el aeropuerto alternativo, contaría con infraestructura para competir a nivel internacional. ⁴³De acuerdo a sus impulsores, daría pauta a la creación de una ciudad planeada, con una probable inversión de tres mil millones de dólares y se asentaría en una extensión de cincuenta y cinco mil hectáreas con las mas altas especificaciones de la planeación⁴⁴

La nueva ciudad daría cabida a parques industriales, centros de negocios, zonas de diversión familiar, centros de golf y zonas residenciales de distintos estratos económicos. De acuerdo al Plan Maestro, la nueva ciudad albergaría en su seno a dos millones de habitantes que ocuparían un número aproximado de 290 mil viviendas de diversos tipos. Para los parques industriales se destinarían 6 mil hectáreas. “La instalación de un tren ligero hacia la Ciudad de México y la ampliación de la carretera federal 85, así como la ampliación del servicio de Ferrocarriles Nacionales darían a esta nueva ciudad las vías de entrada y salida más cómodas que cualquier otra ciudad mexicana pudiera brindar en estos momentos.”⁴⁵

Elegimos mencionar ampliamente el proyecto del gobierno del estado de Hidalgo, porque se piensa que de llevarse a cabo, las repercusiones, dada su vecindad con en el municipio de Tecámac, podrían incidir en las tendencias del desarrollo urbano local. Al respecto en el Plan de Desarrollo Municipal se asienta que:

⁴¹ *Ibid.* p.107

⁴² *Ibid.* p.107

⁴³ Este proyecto tuvo un impulso conjunto tanto por el gobierno del Estado, que dirigía Jesús Murillo Karam, y la firma Koll Internacional.

⁴⁴ El encargado directo de realizar el proyecto fue el, entonces, Secretario General de gobierno de Hidalgo, Manuel Angel Nuñez Soto.

⁴⁵ J. MARTINEZ. *Proyecto urbanístico industrial más grande de América Latina*. El Nacional. 1º de Julio, 1996

El principal problema que enfrenta el municipio es la dotación de infraestructura y equipamiento, el acelerado crecimiento de los asentamientos humanos ha superado la capacidad de respuesta del municipio para brindar de manera eficiente los servicios públicos básicos a su población. Las acciones en el corto y mediano plazos serían la delimitación de las áreas urbanizables principalmente en las localidades en donde el flujo migratorio ha sido mayor. Asimismo, es necesario densificar las zonas urbanas existentes a fin de evitar la subutilización de la infraestructura y equipamiento con que cuenta el municipio.⁴⁶

De acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, en promedio, el 90% de la población contaba con el servicio de agua potable. Sin embargo, se asumía la existencia de un desequilibrio entre la dotación y el consumo de agua en las distintas localidades. En 1994 las colonias que carecían completamente del servicio eran Nuevo México, San Jerónimo y Los Olivos. Planteaba como objetivo abatir los rezagos en la dotación de servicios a través de la ampliación de redes y perforación de pozos; tomar medidas preventivas para evitar la subutilización de las redes existentes. “En el mediano y largo plazos se requerirá la densificación de los asentamientos existentes para hacer más eficiente el uso de la infraestructura instalada”.⁴⁷

Fenómeno similar ocurre con el drenaje y alcantarillado, ya que sólo el 60% de la población contaba, en 1994, con ese servicio. Siendo en los asentamientos de reciente creación como Las Palma, San Miguel Michapa, Nuevo México, y San Jerónimo donde se presentaban los rezagos más importantes. Las principales acciones que habrían de desarrollarse “mediante la participación activa de la población (y) atender la mayor parte de los requerimientos en este rubro. Uno de los mecanismos que ha estado funcionando y que se procurará fortalecer es la participación activa y corresponsable de los ciudadanos ... a través del programa de solidaridad o de diputados.(sic)”⁴⁸

En el Plan citado se consideraba prioritario fortalecer las finanzas y el erario municipal, actualizar los padrones de usuarios de agua potable, revisar y modernizar las tarifas de los servicios públicos, actualización de la base catastral del impuesto predial, promoción de cambios en la prestación de los servicios públicos. Referente a los egresos se decía que “entre las principales acciones que se tendrán que llevar a cabo están: la

⁴⁶ H: Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. *Plan Municipal de Desarrollo. 1994-1996*. p3.

⁴⁷ *Ibid.* p27

⁴⁸ *Ibid.* p31

instrumentación de programas de capacitación para los servidores públicos municipales y la revisión y modernización de los sistemas de organización interna”.⁴⁹

En comparación con el trienio 1990-1993:

...los rubros en donde se aumentó de manera significativa la frecuencia de demandas fueron en orden de importancia: vialidad, asistencia social, cultura y catastro municipal. La frecuencia de demandas en cuanto a educación, se mantuvo casi sin cambios: Mientras que la frecuencia de peticiones disminuyó de manera importante en los rubros de ecología, fomento agropecuario, abasto y mercados, alumbrado público y pavimentación.⁵⁰

En el Plan concluía que: “El principal problema que enfrenta el municipio es la dotación de infraestructura y equipamiento. El acelerado crecimiento de los asentamientos humanos ha superado la capacidad de respuesta del municipio para brindar de manera eficiente los servicios públicos básicos a su población.”⁵¹

Tocante a la pavimentación de calles y avenidas era notable que la mayor parte de las localidades requerían de atención en ese rubro.

“Las únicas localidades en donde las calles y avenidas están pavimentadas en un 90% son Tecámac, Ozumbilla, Sn. Francisco y el fraccionamiento Ojo de Agua, mismas que requieren de mantenimiento y rehabilitación. En 19 localidades la pavimentación sólo es parcial y en 5 comunidades no se han hecho trabajos al respecto”.⁵² Siendo que su carencia genera problemas en la época de lluvias, mientras que en la época de estiaje se producen graves tolvaneras.

De acuerdo con la agregación de demandas sociales plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente y recogidas durante la campaña política del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia municipal para el trienio 1994-1996 (a la postre resultaría electo), se elaboraron los siguientes cuadros:

⁴⁹ *Ibid.* p.20.

⁵⁰ *Ibid.* p.40.

⁵¹ *Ibid.* p.3

⁵² *Ibid.* p.31

Cuadro 14

**LOCALIZACION ESPACIAL DE LA DEMANDA DE SERVICIOS PUBLICOS.
MUNICIPIO DE TECAMAC, MEXICO. 1994**

Localidades que concentraron el 71.6% de demandas de servicios, en 1994.	Ojo de Agua, Ozumbilla, Ejido Tecámac, Tecámac, Xolox, Sn. Pedro Atz., Reyes Acozac, San José, San Jerónimo, Sn. Pablo
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. H. Ayuntamiento de Tecámac. Capítulo V Demandas sociales pp. 38-42

Cuadro 15

**DEMANDA DE SERVICIOS PUBLICOS Y LOCALIZACIÓN ESPACIAL.
MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX. 1994**

TIPO DE DEMANDA	LOCALIDADES
VIALIDAD	Tecámac, Ozumbilla, San Pedro Atzompa, San Martín, Norchuca.
EDUCACIÓN	Ejido de Tecámac, San Pedro Pozohuacán, Loma Bonita, Sn. Jerónimo, Cuautliqixca, Ojo de Agua.
DRENAJE	Ojo de Agua, Xolox, San Pedro Atzompa
SEGURIDAD PUBLICA	5 de Mayo, Norchuca, Ejidos de Tecámac, Xolox.
AGUA POTABLE	San Jerónimo, Ozumbilla.
SALUD	Xolox, Ozumbilla.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. H. Ayuntamiento de Tecámac. Capítulo V Demandas sociales pp. 38-42

Cuadro 16

**DEMANDA DE SERVICIOS PUBLICOS, PORCENTAJES Y CARACTERISTICAS.
MUNICIPIO DE TECAMAC, MEX. 1994**

RUBROS	%	CARACTERISTICAS DE LAS DEMANDAS.
Educación	23.8%	Remodelación, adecuación, equipamiento
Vialidad	22.9%	Construcción, dotación de materiales y equipo, nomenclatura de calles, puentes peatonales y pintura de guarniciones.
Cultura	8.1%	Construcción de casas de la cultura, museos, teatros, auditorios, bibliotecas.
Alumbrado público	7%	Lámparas y tendido de cables
Drenaje	6.38%	Construcción y ampliación
Otros	< 5%	

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. H. Ayuntamiento de Tecámac. Capítulo V Demandas sociales pp. 38-42

Recapitulando, las acciones prioritarias que habría de atender el Ayuntamiento 1994-1996 fueron las siguientes:

Cuadro 17

ACCIONES PRIORITARIAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE TECAMAC MEX. 1994-1996

SUELO	-Liberación de reserva de suelo (urbanizable). Adquisición de suelo para equipamiento
INFRAESTRUCTURA	-Perforación de nuevos pozos. Complemento de red de agua potable. En nuevos desarrollos habitacionales reglamentar proyectos de separación de aguas residuales de pluviales. Complemento de drenaje al 100%. Plantas de tratamiento de aguas residuales. Implementación de nuevas líneas de alumbrado público. Terminación de obras de pavimentación, guarniciones y banquetas al 100%
EQUIPAMIENTO	Proyecto de universidad tecnológica. Terminación del hospital regional (ISEM). Terminación de la escuela y estación de bomberos. Proyecto de rastros. Terminación de la unidad deportiva Sierra Hermosa (Albercas y unidad administrativa). Reubicación del comercio informal
MEDIO AMBIENTE	-Programas permanentes de reforestación y cinturones verdes. Plantas de tratamiento de desechos sólidos. Implementación de microcuencas. Tratamiento de basureros a cielo abierto. Tratamiento de deshuesaderos
SECTOR AGROPECUARIO	Programas de reactivación del campo. Proyectos de sistemas de riego basado en aguas tratadas. Capacitación técnica a los campesinos. Proyectos de granjas porcícolas, vinícolas y bovinos
INDUSTRIA	-Urbanización de la zona industrial -Difusión de proyectos industriales
ADMINISTRACIÓN URBANA	-Profesionalización y modernización de la administración municipal. Catálogo de edificaciones históricas. Nomenclatura de calles y avenidas en todo el municipio. Descentralización de catastro y uso del suelo. Centro de información
VIALIDAD	-Construcción de libramientos.

Fuente: Esta información se compiló a partir del análisis comparativo de los documentos: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996 y del Plan de centro de población Estratégico de Tecámac 1996-2010, los cuales condensan fines, medios y mecanismos institucionales de la gestión local.

Corresponde revisar en el capítulo siguiente la distribución espacial de la obra pública concerniente a guarniciones, banquetas y pavimentación, de tal manera que podamos comprobar si hubo coherencia entre la planeación y la puesta en marcha de programas de gobierno.

Partimos del hecho de que el ejercicio de gobierno de un municipio metropolitano, en un contexto institucional que abre espacios para el fortalecimiento de la autonomía, podría partir de una mayor racionalidad en la práctica gubernamental, es decir, de una búsqueda de eficiencia y eficacia en la administración municipal y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, permeadas ambas actividades de una visión metropolitana de los asuntos internos.

CAPITULO IV

GESTIÓN DE LA OBRA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Al hablar de los procesos sociales de gestión de los servicios públicos en el municipio de Tecámac en un período específico, se estará haciendo referencia a un escenario concreto, donde confluyen actores sociales, institucionales y políticos que generan una dinámica particular de gestión local.

En este capítulo, se destaca que los programas de obra pública más importantes en el periodo 1994-1996 se definieron a partir de una política estatal y municipal que se concentró en la transformación visual del espacio urbano; por ello las acciones se enfocaron a la construcción de guarniciones, banquetas, pavimentación y arreglo de plazas cívicas. Aunque también hubo importantes inversiones en equipamiento e infraestructura, el seguimiento de los programas señalados nos proporciona los elementos necesarios para el estudio de los procesos sociales; esto es, las formas particulares de gestión, los tipos de actores sociales y políticos, así como los escenarios en que se articulan.

En el primer apartado del capítulo analizamos de la composición política del Ayuntamiento y describimos la distribución de competencias y responsabilidades de sus integrantes; buscando las posibles implicaciones, que tal composición pudiera tener, en la toma de decisiones y en la orientación del desarrollo urbano.

En el segundo apartado estudiamos la forma en que se trataron los asuntos del desarrollo urbano en el cabildo municipal (subdivisiones, centros de población, fraccionamientos), lo que nos revelaría que tal asunto conforma uno de los puntos centrales en la agenda del debate de los gobiernos locales al ocupar la mayor parte de los puntos del orden del día en que sesiona el máximo órgano de decisión. La intención es de señalar que, paso a paso, la reforma al 115 constitucional de 1983 va tomando forma en los municipios conforme transcurren los años. La experiencia del municipio de Tecámac nos mostrará cómo se institucionalizan procedimientos y se norman las actividades cotidianas de los actores sociales locales.

En apartados subsecuentes revisamos, someramente, el estado de los recursos materiales de que disponía el ayuntamiento 1994-1996, para emprender el ejercicio de gobierno y asumir los compromisos plasmados en el programa de desarrollo municipal correspondiente. Concluimos el presente capítulo, puntualizando los programas de obra pública, al mismo tiempo que se señalan los perfiles financieros y tendencias territoriales de la acción de gobierno local

4.1 COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO

Desde el punto de vista político, el Ayuntamiento 1994-1996 quedó integrado de la siguiente manera:

Cuadro 1

TECAMAC, MEX. INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO 1994-1996

PUESTO	NOMBRE	COMISIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA	SECTOR/OR- GANIZACION. DEL PRI
Presidente Municipal	Eduardo Bernal Martínez	Presidente municipal	PRI	Pdte. de Partido
Síndico Municipal	Reynaldo Velázquez Esteves	Síndico municipal	PRI	CNC
1º REGIDOR	Pedro Rivero Hernández	Desarrollo urbano	PRI	Juventud Revolucionaria
2º REGIDOR	Fco. Salomón Alvarez Leyva	Comunicaciones y Transportes	PRI	Ex delegado municipal
3º REGIDOR	Ignacio Marcelino Santana López	Desarrollo Agropecuario	PRI	CNC
4º REGIDOR	Dagoberto Hernández Hernández	Educ. Cultura y Bienestar Social	PRI	CNOP
5º REGIDOR	Soledad García López	Salud	PRI	Femenil
6º REGIDOR	Alejandro Gutiérrez Gutiérrez	Servicios Públicos	PRI	CTM
7º REGIDOR	Daniel Jaime Silva Martínez	Obras Públicas	PRI	Clase Política local
8º REGIDOR	Celerino Ramos Martínez	Cronista, Cultura y Turismo	PAN	
9º REGIDOR	Onésimo Rivero Hernández	Parques, Panteones, Ecología y Jardines	PRD	
10º REGIDOR	Joaquín Flores Sibaja	Protección Civil	PVEM	

Fuente: Elaboración propia a partir del Bando Municipal 1994-1996. H. Ayuntamiento Municipal de Tecámac, y entrevistas. (Funcionarios y militantes priistas).

El artículo 115 constitucional en su fracción VII señala el principio de representación proporcional(vid. Supra: "Las reformas al artículo 115..."), el cual se basa en otorgar un determinado número de regidurías en el Ayuntamiento a los partidos políticos, de acuerdo a los votos obtenidos en las elecciones correspondientes. Para el periodo 1994-1996 a cada unos de los partidos de oposición correspondió una regiduría, concentrándose el 70% de las mismas en el Partido Revolucionario Institucional. Podemos pensar que esta mayoría otorga un cierto margen de maniobra y decisión al, también priista, ejecutivo municipal.

De acuerdo a la distribución de comisiones para cada regidor, observaremos que en el orden de importancia (manejo de recursos y contacto con la población), las comisiones presididas por la oposición tienen un papel más bien marginal. Sostenemos lo anterior, porque desde el punto de vista de los grupos sociales y del ciudadano en lo individual, los asuntos que más interesan son aquellos relacionados con las comisiones copadas por los regidores del PRI; además de que, en tales comisiones, existe la posibilidad de un manejo financiero mayor, sea desde el punto de vista institucional como de manera ilegal.¹

Como podemos observar, todos los sectores del Partido Revolucionario Institucional se encontraban representados en el cabildo municipal. Destaca que la primer cartera correspondiera al representante del Frente Juvenil Revolucionario, ya que en ausencia del presidente municipal (renuncia, permiso, deceso), por ministerio de ley le correspondería desempeñar las funciones de ejecutivo local.

Dos regidurías escapan al esquema de representación sectorial partidista; por una parte, el segundo regidor proviene del fraccionamiento (único en el municipio) Ojo de Agua, lugar de residencia del presidente municipal, con el antecedente de haber sido delegado municipal de su comunidad durante el periodo 1991-1993; por otro lado, la séptima regiduría correspondió a un representante de la clase política local, esto es, la vieja militancia priista que ha sobrevivido a los cambios generacionales y que, sin ocupar cargos partidistas, tienen la suficiente fuerza como para colocar a sus integrantes en el ayuntamiento.

¹ Era conocido que el primer regidor, en su papel de "gestor", amasó una buena cantidad de dinero. Entrevista con el subdirector operativo de la DGDUOPyV municipal 1994-1996.

A pesar de que la normatividad electoral señala la posibilidad de que, de acuerdo al número de votos en las elecciones locales, los partidos políticos puedan contar con mayor presencia en el Ayuntamiento, en el período 1994-1996 notamos una debilidad en la representación de los partidos de oposición. Consideramos que la desventaja numérica de los mismos, implica limitadas posibilidades de impulsar una agenda de discusión municipal de formas y contenidos alternativos al bloque dominante, amén de que en las discusiones de cabildo difícilmente alguna iniciativa de los partidos minoritarios pudiera surtir efectos .

Sin embargo, la lucha por los espacios en el cabildo municipal (incluida su presidencia) no debe desdeñarse, porque el hecho de que se institucionalice la forma, provee la posibilidad de que la lucha por un cabildo plural se convierta en uno de los puntos centrales del debate político local. Además de que, la pluralidad, puede dar pauta a un verdadero contrapeso en la definición de las políticas y la toma de decisiones en el gobierno municipal.

Debemos señalar que las sesiones de cabildo fueron a puertas abiertas, es decir, podían contar con la presencia y participación de organizaciones y ciudadanos; cuestión que no es nueva en el municipio de Tecámac, ya que desde el período de gobierno municipal 1988-1990 se institucionalizó la práctica de los cabildos abiertos², donde la población puede entrar libremente y, participar, ya sea en los debates o solicitando obras, servicios, realizando gestiones (sectoriales o de comunidades) en las cuales sólo el cabildo puede decidir. Esto no implica que en el momento de toma de decisiones la población cuente con voto, este, formalmente, corresponde a los miembros del cabildo.

Si bien los regidores de oposición eran minoría durante el período 1994-1996, de una u otra manera representaban sectores de la ciudadanía. y el hecho de que tales minorías cuenten con espacios institucionales para expresar sus proyectos muestra los avances en la conformación democrática de la sociedad local. Obviamente que el peso cuantitativo de la oposición en el cabildo municipal fue marginal, pero si tomamos en cuenta que el cabildo abierto representa uno de los eventos locales que cada semana permite un contacto permanente de las autoridades con la ciudadanía, por tanto, las decisiones tomadas en ese espacio público adquieren un mayor grado de legitimidad.

² J. OVANDO. *Tecámac 34 años de administración municipal*. p.362

4.2. LA CUESTIÓN URBANA EN EL CABILDO MUNICIPAL

En este apartado nos interesa resaltar los temas que tienen que ver con el desarrollo urbano del municipio de Tecámac y que son abordados como parte de la agenda de cabildo durante el período 1994-1996.

Primero, señalamos la política de ingresos correspondientes al impuesto predial, subdivisiones y fraccionamientos. Segundo, mencionamos los acuerdos que en sesiones de cabildo se tomaron respecto a las solicitudes de subdivisiones de predios para la creación de centros de población. De forma paralela nos detenemos a analizar las características de los solicitantes, ya sea ciudadanos en lo particular, organizaciones sociales o empresas inmobiliarias, y el tipo de respuestas que obtuvieron del pleno del cabildo.

Uno de los primeros temas que se trataron en el cabildo municipal durante el período 1994-1996 se refiere a la política de ingresos vía el impuesto predial, acordando que se prorrogaría el descuento del 10% y el 30% para pensionados y jubilados hasta el mes de marzo de 1994³ (criterio vigente en los tres años de gobierno). Pero también se pueden encontrar situaciones con un cierto tono de paradoja; ya que, en sesión de cabildo del 5 de marzo del año mencionado, uno de los puntos del orden del día (y que fue aprobado) consistió en atender la solicitud de la Asociación de Industriales de Tecámac para que el Ayuntamiento condonara hasta en un 50% el pago correspondiente al impuesto predial (incluidas multas y recargos).⁴

En el caso de los pensionados y jubilados, parecería lógico y natural considerar los escasos recursos con que cuenta este sector de la población y, al mismo tiempo, obligarlos a cumplir con el pago de impuestos por su carácter de propietarios de predios que en el mercado se tasan de acuerdo a su valor comercial y no como “predios de pensionados”. Tal vez no podamos estimar en su valor nominal los porcentajes descontados, pero por el momento resaltemos que el porcentaje máximo de descuento fue del 30%.

En el asunto de la Asociación de Industriales de Tecámac, es notable que no son los conceptos de “apoyar a quienes menos tienen” (o “quienes más lo necesitan”) los que predominaron en la decisión del cabildo. Por el procedimiento corporativo de los

³ Libro de Cabildos 1994. Acta No. 10. 26-II-94

industriales pudiera pensarse en un condicionamiento de ese sector para futuros compromisos o apoyos a la gestión gubernamental. Resaltamos, que el porcentaje solicitado (y aprobado) de descuento fue del 50%.

En ambos casos existen repercusiones en las finanzas locales en dos sentidos: por una parte se aseguran ingresos frescos y, por otra; el monto de los mismos no representa el valor comercial de las propiedades. Del mismo modo que tales decisiones repercuten en el diseño de los programas de obra pública, en la operación de la administración y en los distintos convenios con los niveles estatal y federal de gobierno.

Un tercer aspecto que resaltamos de la agenda del cabildo municipal fue el acuerdo de establecer una cooperación, obligatoria, de \$3000.00 por cada lote de nuevas subdivisiones de terrenos, cuyo destino sería la obra pública.⁵ Sin embargo, tal medida encierra una serie de contradicciones, ya que de esa forma se fomentan prácticas fraudulentas entre los operadores del desarrollo urbano y los fraccionadores, propiciando el clandestinaje y la irregularidad. Del mismo modo que un encarecimiento del suelo, ya que los fraccionadores tenderán a cargar el monto de la “cooperación” en el precio de venta de los terrenos fraccionados.

Tal vez resulte interesante consignar un comentario al respecto que en sesión de cabildo hiciere el, entonces, secretario del Ayuntamiento, “...hay dos tipos de fraccionamientos, el normal, tradicional y el de chaponeo, del que de un lote una familia hace hasta cinco, es un crecimiento hormiga, la regularización es muy compleja y es necesario que se defina qué es un fraccionamiento y qué es una subdivisión porque se le está dando el mismo tratamiento”⁶

El comentario resultaba pertinente, ya que el “fraccionamiento” implica la integración de nuevos terrenos a la estructura urbana municipal, o sea, la ampliación del área urbana, mientras que la “subdivisión” hace referencia a la densificación de las áreas pobladas del territorio. Ciertamente son dos cuestiones muy diferentes. Sin embargo, el

⁴ Libro de Cabildos. 1994. Acta No. 11. 5-II-94

⁵ Tal medida se respalda en el Programa de Regularización de Asentamientos Irregulares del Municipio de Tecámac, el cual, dicho de paso, se dividía en cuatro grandes apartados: 1) “Establecer la clave catastral (IGECEM), 2) Coordinarse con el gobierno estatal para la agilización del trámite cuando exista escritura pública, 3) El Ayuntamiento incentivará a través de un descuento del 50% en pagos y, 4) Regularizar a través de CRESEM cuando no haya escritura pública” Libro de Cabildos. 1994. Acta No. 25. 11-VI-94

⁶ *Ibid*

acuerdo se tomó por mayoría de votos, de tal manera que, fraccionadores o subdivisores de terrenos, tuvieron que plegarse a la decisión de cabildo o generar nuevos mecanismos fuera de la normatividad para el logro de sus propósitos.

El libro de cabildos nos proporciona información respecto a diversas solicitudes de condonación del pago de la cooperación establecida, que efectuaron diversos ciudadanos a título personal o a nombre de organizaciones sociales, ante el pleno de cabildo y que fueron rechazadas. Existen numerosos ejemplos, examinemos algunos. Para el caso del predio denominado Zentlalpan II, (ubicado en San Francisco Cuautliquixca), en sesión de cabildo se reiteró que para la autorización de subdivisión habría que pagar la aportación establecida por cada lote y entregar el área de donación correspondiente.⁷

Quizás el ejemplo más ilustrativo, y al que le dedicamos amplio espacio⁸; es el que tiene que ver con la colonia Los Olivos (vid. Mapa anexo), donde el dueño del predio que dio origen a la formación de la colonia citada, tuvo que recurrir a mil y un artilugios para efectuar la subdivisión de su predio sin que se mermaran los beneficios económicos esperados. Declaraba ser legítimo propietario mediante escritura pública “de un predio rústico denominado ‘San Mateo el Alto’...con una superficie total de 126.280.00 m² y que es su voluntad vender en fracciones, toda vez de encontrarse en trámite de subdivisión ante la Oficina Estatal de la Dirección de Desarrollo Urbano”⁹.

Lo que no podía imaginar el citado personaje, es que se requería la participación del Ayuntamiento en la definición de los términos de la subdivisión del predio. Además, de que al celebrarse las sesiones de cabildo de forma abierta y ser de conocimiento público su solicitud de subdivisión, se le dificultaba la posibilidad de lograr arreglos fuera de la normatividad, porque el resultado de la negociación sentaría precedentes entre la población.

El seguimiento que el Ayuntamiento hizo en torno al caso quedó asentado en las sesiones de cabildo del año 1994. En junio el Sr. Díaz manifestaba ante el cabildo, la intención de subdividir el predio en 270 lotes. Para tal efecto señalaba el postulante que ya

⁷ Superficie del terreno 5,220.00m²; superf. lotificada 4,007.35m²; superf. de donación 589.72m²; superf. de vialidad 622.87m²; total de lotes 16. Libro de Cabildos. 1994. Acta N° 20. 7-V-94.

⁸ Nos detenemos en este caso, porque el proceso de fraccionamiento, fue de un ir y venir, de abrir debates en el cabildo, pero sobre todo, porque la salida al problema tuvo que ver con la intervención de una Asociación Civil, y no a través de ciudadanos aislados.

⁹ Parte de la leyenda del formato de contrato de compra-venta que aparece indistintamente en diversos expedientes de la DGDUPyV, ya sea en trámites de constancias de alineamiento o de construcción.

se habían donado 7,000 m² para una cancha de fútbol y que con ello se cumplía con la donación. El cabildo argumentó que “estuvieran conscientes de que tendrían que pagar N\$ 3,000.00 por lote que incluye la licencia de construcción y la factibilidad de servicios”.¹⁰

En sesión ulterior, el cabildo recibió una nueva petición. Se ofrecían lotes en pago de cooperación para obra pública, argumentando el propietario “no tener dinero en efectivo,” recibiendo como respuesta que tal iniciativa no era posible por encontrarse fuera de la normatividad municipal; indicándosele que “era necesario retirar las mantas promocionales de venta, en tanto que el Ayuntamiento y, posteriormente desarrollo urbano estatal, autoricen lo que a cada quién corresponde”¹¹

Existe un lapso de tiempo en que poco se alude el caso y el resultado de las negociaciones no aparece con claridad en el libro de cabildos; al parecer participa una cooperativa de colonos con el fin de dar seguimiento y convenir formalmente las condiciones de la regularización del predio (vid. infra. “Los actores...”). Finalmente, en el archivo de la DGDUOPyV¹² encontramos que el 19 de julio de 1996 se tramitaron en paquete 50 solicitudes para obtener constancias de alineamiento.¹³

Uno de los aspectos que es necesario resaltar es la aparición de solicitantes, de subdivisiones y fraccionamientos, arropados bajo la figura jurídica de Asociación Civil, lo que implica cierto nivel de organización. Primero, para la constitución de la organización social y, segundo, para el seguimiento que se hace de la normatividad vigente (políticas e instrumentos) del desarrollo urbano.

Tal es el caso de la solicitud del veintiuno de octubre de 1994 al cabildo municipal, por parte del presidente del comité municipal del PRI (Héctor Olivares Morales); en la que informaba de la constitución de una asociación civil denominada “Vivienda y Bienestar para tu Familia” A.C., que el mismo presidía, cuyo objetivo era “gestionar la lotificación de un predio denominado ‘Caléxico’ que se ubica en Av. Sta. Lucía y Calle San Lucas, en la

¹⁰ Libro de Cabildos 1994. Acta 26. 18-VI-94

¹¹ Libro de Cabildos. 1994. Acta 33. 16-IX-94

¹² Expedientes 1351/96 al 1400/96 DGDUOPyV.

¹³ Como dato complementario se debe asentar que el costo promedio de cada lote fue de \$13,000.00. En algunos casos el enganche era de \$ 7000.00 con 6 mensualidades de \$1000.00; en otros \$5000.00 enganche y mensualidades de \$500.00. Los términos del contrato variaban, pero el monto final casi siempre se mantuvo. El tamaño de la superficie enajenada por cada lote, en promedio, fue de 128.80 m².

comunidad de San. Lucas Xólox. (solicitando) autorización de apertura de vías públicas y la factibilidad de servicios.”¹⁴

Dado el origen político de la propuesta, así como la forma de gestión, que no era el resultado de una invasión de predio ni una lotificación de particulares sin contenido social, en voz del presidente municipal, se felicitó al solicitante por estar “haciendo las cosas con orden y disciplina”. Se dijo que era un acuerdo sin precedente y solicitó al pleno que “en forma nominal expresara su decisión”(aprobado por unanimidad). Aunque, tal vez sea necesario hacer un seguimiento empírico para escudriñar la dinámica hacia el interior de dicha organización y percibir el tipo de relación que se mantuvo en diferentes momentos con las autoridades municipales; sobre todo en coyunturas de movilización o de acciones de apoyo a la gestión del presidente municipal, es decir, analizar la factura que cobraron las autoridades a la ciudadanía.

Otra agrupación que tiene que ver con los procesos de urbanización de la municipalidad, es la denominada “Hueyoténcotl” A.C.,¹⁵ de filiación política priísta, impulsada desde el propio gobierno municipal. Un detalle que es necesario resaltar es que la mesa directiva está conformada, exclusivamente, por mujeres¹⁶. Tal particularidad se destaca porque es sabido que una de las bases sociales de apoyo político y social con que contó en su periodo de gobierno Eduardo Bernal, estuvo compuesto por un aguerrido segmento femenino del Revolucionario Institucional.¹⁷

Por otra parte, en la colonia Los Olivos, es la Sociedad Cooperativa de Colonos Independientes del Estado de México S.C.L., operando como organización social que

¹⁴ Características del predio: Superficie total 29,958m²; área lotificada de 17,390.64m²; área de donación 2,519.99m²; área de vialidad de 9,760.54m². Libro de Cabildos. 1994. Acta 36. 21-X-94

¹⁵ La asociación participó en un programa de terrenos para vivienda, impulsado por el Ayuntamiento con “lotes tipo de 120 m² con un costo máximo de \$10,000.00, con el compromiso de entregarlos con servicios de agua y drenaje. Requisitos: enganche N\$ 3,000.00, 24 mensualidades sin intereses”. La asociación se encargó de la adquisición del terreno que mediante contrato privado de compraventa de fecha de 7 de Marzo de 1995, adquirió del señor Nazario Cruz Vargas (ex-presidente municipal, 1985-1987) “el terreno denominado ‘SAN MARTIN’, ubicado en los términos del pueblo de Tecámac...(con) una superficie aproximada de 20,687.00 m²” y, por su parte, el municipio se encargó de dotar de servicios e infraestructura.. Expediente DGDUPyV 2387/96

¹⁶ Libro de Cabildos 1994. Acta 35. 13-X-94

¹⁷ Fecha de constitución de la A.C. 17-II-1995. Presidenta: Hermelinda Juárez Hernández; Srio. Luciana González Cardona; Tesorera: Juana Sánchez Mondragón; Vocal: Paula Martínez Martínez. Expediente DGDUPyV 2387/96

controla la venta de terrenos a particulares,¹⁸. Conviene detenerse un momento, para señalar que la denominación de “cooperativa”, de entrada, permite pensar en un tipo de agrupación cualitativamente diferente a las mencionadas con anterioridad. No sólo la figura jurídica de la organización llama la atención, sino que la denominación de “independiente” nos sugiere la presencia de grupos y actores cuyo discurso y acción política se asumen como alejados y autónomos del Estado y del partido oficial.

Explorando otras comunidades, hallamos que en la colonia Lomas de Ozumbilla, es la Asociación Civil “Colonia Lomas de Ozumbilla”, quien celebra los contratos de cesión y encabeza la gestión comunitaria. Su constitución se remonta al año de 1985, pero con razón social: “Unión de Colonos Proletarios de la Colonia Lomas de Cuautliuixca A. C.”; modificándose en el año de 1989, en asamblea general el veinticinco de junio de 1989.¹⁹

Se sabe de la existencia de otra agrupación en el pueblo de San Francisco Cuautliuixca, nombrada “Unidad Magisterial Atlazalpa A.C.” que “es legítima propietaria del terreno denominado Atlazalpa, ubicado en el poblado de San Francisco Cuautliuixca”.²⁰ Donde los compradores se consideran como “socios” del organismo.

Continuando con la mención de asociaciones cívicas relacionadas con la cuestión urbana, existe la denominada: Unión Nacional de Camioneros Campesinos y Similares de la República Mexicana A.C. Se conoce de ella, porque al revisar los expedientes de la DGDUOPyV se encontró un contrato de compraventa en la que aparece como organización compradora.²¹

Finalmente, en el desarrollo urbano surgido durante el período de estudio, denominado Fraccionamiento Progresivo Social Sto. Tomás Chiconautla²², la CRESEM firmó un convenio con tres asociaciones civiles: “Jesús Romero Flores”, “México

¹⁸ Expediente DGDUOPyV. s/clasificar. 1996.

¹⁹ Sección Varios. Archivo Municipal.

²⁰ Expediente DGDUOPyV. 1609/96.

²¹ “...vasado (sic) en un convenio que tiene (¿con quién?, subrayado mío) está autorizado para vender los terrenos ubicados en la 1a. Unidad Habitacional del Camionero, Tecámac en la carretera Federal y Autopista México-Pachuca a la altura del km. 36 junto a la Colonia Hueyotenco, Mpio. de Tecámac, Edo. de México. Expediente DGDUOPyV. 1677/96

²² El 14 de Enero de 1988, la SEDUE donó al gobierno del estado 293-32-38-20 hectáreas (doscientos noventa y tres hectáreas, treinta y dos áreas, treinta y ocho centiáreas, veinte decímetros cuadrados) del exejido Sto. Tomás Chiconautla. Del total se asignaron 352,485.67 M2, para crear el fraccionamiento de tipo social progresivo Santo Tomás Chiconautla, primera etapa, al organismo AURIS. Contenido en: Expediente: DGDUOPyV 1591/96.

Independiente 1910” y la “Unión de Colonos Sección ‘A’ de Granjas Valle”. En donde las tres organizaciones se obligaron a “...realizar por su cuenta y a su costo el proyecto ejecutivo de urbanización y servicios del citado fraccionamiento...proyectos ejecutivos de agua potable, de drenaje, de vialidades y obras de infraestructura primaria y en general todas las obras de urbanización que señala la autorización correspondiente”²³

Como podemos ver durante el trienio 1994-1996 las formas predominantes de urbanización popular en Tecámac se realizaron, predominantemente, por organizaciones sociales respaldadas legalmente en la figura de jurídica de Asociaciones Civiles, lo que de una u otra manera le otorga un carácter cualitativamente distinto a la gestión de gobierno, dado que la interlocución entre autoridad y ciudadanos pasa por el reconocimiento y legitimidad de los grupos sociales actuantes.

A pesar de la existencia de organizaciones sociales gestoras de suelo y vivienda, el peso de los ejidatarios en la dinámica del desarrollo urbano, vía el control del suelo, continua siendo importante. Ya que a través del usufructo del status jurídico de propiedad ejidal, se realizan acciones de compra-venta de suelo en el municipio de Tecámac. En esta parte del trabajo, destacamos las paradojas en los procedimientos de compra-venta entre ejidatarios y adquirentes, de tal manera que para nuestro objetivo seleccionamos los casos más ilustrativos.²⁴

Analicemos los términos en que se justifica la cesión de un lote en el ejido de San Pedro Atzompa: “Quien suscribe...ejidatario y vecino del poblado de San Pedro Atzompa, quien manifiesta que es su voluntad cederle (sic) un lote ejidal al señor...por no tener donde vivir!”²⁵ (signos y subrayado míos). Acentuamos las líneas precedentes porque a partir de una justificación subjetiva y poco fundamentada, se procede a adjudicar la posesión de un terreno a personas ajenas sin hacer alusión a la normatividad de desarrollo urbano municipal o estatal; además que el tono de las palabras utilizadas produce la sensación de que el ejidatario cedente se asume como redentor social.

²³ Expediente DGDUOPyV 1591/96

²⁴ Si bien es cierto objetivo de este trabajo profundizar en el tema, dedicamos algunas líneas para ilustrar que en el municipio de Tecámac se presentan casos análogos a otros municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Para adentrarse en el tema puede consultarse: Ma. S. CRUZ RODRIGUEZ. *Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento*. En: R. COULOMB y E. DUHAU. (Coord.) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*. pp. 137-156.

²⁵ Expediente DGDUOPyV. s/clasificar /96

Coincidentemente, en una cesión de derechos efectuada por algún ejidatario de San Pedro Atzompa, se establece lo siguiente: "...sedo(sic) una fracción de mi ejido hubicado(sic) en los cerritos..."²⁶; Se mencionan medidas y colindancias, pero nunca se destacan los términos económicos acordados. Los criterios podían variar de acuerdo a la situación o las características del ejidatario, pero nunca haciendo referencia a una normatividad o jurisdicción alguna, mas bien actuando ilegalmente.

Veamos: "...dicho lote se encuentra ubicado en la Colonia Santa Cruz, dicho cedimento (sic) lo hago ya que el señor antes mencionado es de mi entera confianza desde hace varios años y él podrá hacer con el terreno lo que le convenga".²⁷ Siguiendo la redacción del convenio, entonces cabe pensar que si el adquiriente no fuera de la "entera confianza" del ejidatario jamás hubiese accedido a la posesión del lote.

Debe destacarse, que en casos similares de otros ejidatarios cedente, sus actos están avalados por las asambleas o comisariados ejidales, pero en ningún momento se mencionan reglamentaciones municipales, mucho menos estatales, ni siquiera se indica a la existencia de restricciones o de problemas legales que pudieran suscitarse. O tal vez, y quizá más importante, no se pondera la escasez de servicios u otras carencias materiales.

Finalmente, una de las decisiones tomadas en cabildo que más trascendieron públicamente, ya sea por su impacto en la estructura urbana, o por el monto de ingresos que significó para la hacienda municipal, fue la autorización para la constitución de un nuevo fraccionamiento en el municipio pensado para los sectores de ingresos medios; mediante la firma de un convenio con la Corporación Metropolitana de Inmuebles S.A. C.V. "LA ROMANA", la cual habría de construir 220 viviendas en los predios de su propiedad (en el pueblo de Ozumbilla) en una superficie de 24,866 m².²⁸

Al respecto se debe señalar que en la firma del convenio señalado nuevos actores aparecen en escena: los empresarios. Los cuales parten de visiones y necesidades distintas a

²⁶ Expediente DGDUOPyV 1429/96

²⁷ Expediente DGDUOPyV 1646/96

²⁸ Sección Tesorería. Convenio La Romana, 6-VI-96. Discutido y aprobado en la sesión de cabildo No. 89. Bajo las siguientes cláusulas: Primera: La Romana se obliga a la dotación de agua potable para sus 220 viviendas...por lo que celebró un contrato con el Sistema de Agua Potable de Sta. Ma. Ozumbilla el 16 de Abril de 1996. Segunda: La Romana se obliga a la instalación del alumbrado público, red de agua potable, drenaje, guarniciones, andadores, banquetas y pavimento, sólo en el área privada de los condominios de su

las conocidas hasta entonces en el municipio de Tecámac; en el que el proceso de urbanización fue, predominantemente, popular, ya sea a través de Asociaciones Civiles, (con o sin cobertura de partido político), Cooperativas y ciudadanos en lo particular; donde la responsabilidad de introducir servicios públicos quedaba en manos del ayuntamiento y los colonos.

Mientras que, en el convenio suscrito con "La Romana", se establece el compromiso de la promotora de introducir la infraestructura y servicios públicos, esto quiere decir, la inauguración en el municipio de un nuevo modelo de urbanización que responde a conceptos de ciudad y de ciudadanía distintos.

Como podemos ver, resulta de gran trascendencia la actuación del cabildo en la definición de las políticas de ingresos locales, así como en la legitimación de decisiones trascendentes para la estructura urbana en Tecámac. De ahí la importancia de que tal órgano colegiado cuente con los necesarios contrapesos en la toma de decisiones, esto es, la necesidad de que exista pluralidad en su interior, así como fiscalización de la ciudadanía organizada.

Debemos resaltar que en la agenda del libro de cabildos, en el período de estudio, no encontramos alusiones respecto al diseño de la obra pública, tanto en la programación, como la presupuestación, esto es, ausencia de análisis, propuestas o aprobación de inversiones en obra pública; sobre todo, porque en el trienio 1994-1996 la imagen urbana del municipio de Tecámac se transformó notablemente, con repercusiones favorables en la calidad de vida de la población.

Cuestión que nos lleva a dos preguntas importantes: Una, se refiere a la distribución espacial y financiera de la obra pública durante el trienio 1994-1996 y, la otra, a los mecanismos de toma de decisión presentes y el papel que jugaron los actores locales en el diseño de la política de obra pública. La primera de ellas la abordamos en el apartado siguiente, mientras que la segunda da lugar a nuestro capítulo V.

4.3 PROGRAMAS Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA OBRA PÚBLICA

A pesar de las fuertes restricciones normativas a la urbanización irregular en Valle de México, lo cierto es que los niveles de gobiernos estatal y municipal han tenido que proceder en consecuencia. Esto es, han tenido que generar una serie de políticas para atender la creciente demanda de suelo para vivienda.

En el caso del municipio de Tecámac, algunas colonias que surgieron al amparo del clandestinaje, han requerido de la intervención de organismos estatales y federales para regularizar los predios y, del gobierno local, para la satisfacción de las demandas de servicios y obra pública. Ejemplos son: San Martín Azcatepec,²⁹ Cinco de Mayo,³⁰ Ejido Tecámac; Sta. Cruz³¹, Esmeralda, Loma Bonita,³² y Atlautenco.³³ La intervención de las autoridades no concluye con la regularización de la propiedad; una vez asentados los nuevos pobladores se demanda infraestructura, equipamiento y servicios, lo cual el gobierno municipal tiene el mandato constitucional de satisfacer

De acuerdo a los informes de Contraloría Interna³⁴ el inventario de equipo y recursos materiales destinados a la realización de obra pública 1994-1996, heredados de la administración 1991-1993, era el siguiente:

²⁹ "se expropió a favor de CORETT, el terreno que perteneció al ejido denominado SANTA BÁRBARA II. Expediente DGDUOPyV. 1285/96

³⁰ "se expropió a favor de CORETT, por decreto del 26-V-1989, el terreno que perteneció al ex-ejido 'SANTA BÁRBARA. Expediente DGDUOPyV 1565/96.

³¹ Cuya lotificación quedó formalizada mediante escritura pública (No. 4935, vol 115), con inscripción en el registro público de la propiedad de Otumba, Estado de México, partida 745 a la 3325, del volumen 49, libro primero, sección primera y con fecha de 18-III-1994. Expediente DGDUOPyV 1593/96

³² Decreto publicado en el Diario Oficial de Mayo 14 de 1993. Se expropió a favor de CORETT, el terreno que perteneció al ejido denominado ' SAN PEDRO ATZOMPA' "para regularizar la tenencia de la tierra". Expediente DGDUOPyV 1414/96

³³ Aquí se asienta que "...en fecha 12 de marzo de 1996 el adquiriente contrató con la CRESEM, el lote No. 17 de la manzana No. 14, del predio 'ATLAUTENCO'..." pero no aparece información respecto a las condiciones en que el citado organismo intervino en la zona. Expediente DGDUOPyV 1310/96

³⁴ Contraloría Interna. H Ayuntamiento de Tecámac. 1994-1996- Información Municipal 1994

cuadro 2
MAQUINARIA Y EQUIPO PARA OBRA
PUBLICA EN TECAMAC, MEX. 1994

EQUIPO	CANTIDAD
Retroexcavadora	1
Cargador frontal	1
Compactador	1
Aplanadora	1
Motoconformadora	2
Petrolizadora	1
Camión de volteo	8

Fuente: Elaboración propia a partir de Contraloría Interna. H: Ayuntamiento de Tecámac. 1994-1996. Información municipal 1994. Nota: Todo está en mal estado

Aunque existían los implementos requeridos para la realización de obra pública, en particular asfaltado (instrumentos para remover el suelo, compactarlo y efectuar el tendido de la carpeta asfáltica, así como el equipo de transporte de materiales), se señala en el informe respectivo el mal estado en que se recibieron. Situación que no es privativa del municipio de Tecámac; ya que la transición entre una u otra administración local, en diversos municipios y períodos, se caracteriza por la ruina del equipo, pésimas instalaciones y números rojos en las finanzas, no importando que la administración entrante fuere del mismo partido político.

De acuerdo a estimaciones del ayuntamiento 1994-1996, al inicio del período de gobierno las condiciones en que se encontraban las calles y avenidas municipales presentaban un déficit, en cuanto a la calidad y cantidad de los revestimientos. Ya sea porque los materiales no correspondían con las normas vigentes o porque en diferentes comunidades, sobre todo de reciente creación, el proceso de consolidación había sido lento o poco atendido por las autoridades precedentes. El resultado de los estudios realizados por la administración local arrojó los resultados siguientes:

cuadro 3
TECAMAC, MEX.: REVESTIMIENTO DE LAS CALLES. 1994

TIPO DE MATERIAL	PROPORCIÓN DEL TOTAL MUNICIPAL
Asfalto	40%
Concreto Hidráulico	15%
Adoquín	5%
Grava, tepetate u otros	10%

Fuente: Contraloría Interna. H: Ayuntamiento de Tecámac. 1994-1996. Información municipal 1994.

Si atendemos los resultados presentados, podíamos pensar que el 60% calles y avenidas del municipio contaban con condiciones aceptables. Sin embargo, habremos de rescatar que el porcentaje correspondiente a "asfalto" resulta engañoso, porque la mayor parte de las calles se localizan en el Fraccionamiento Ojo de Agua (ver mapa, anexo). Este fraccionamiento desde su formación en los años sesenta, contaba con todos los servicios, además de ser uno de los que albergan la mayor concentración de población en el municipio.

Por otra parte, el rubro "Concreto Hidráulico" corresponde a los pueblos centenarios, los cuales durante la década de los setenta, particularmente en el período de gobierno 1976-1978, pavimentaron sus viejas calles de terracería. Eran los tiempos en que gobernaba el estado de México Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) quién, a través del "Ejército del Trabajo" (cuyas armas eran el pico, el azadón, la pala y el tractor) impulsó los Concursos de Mejoramientos de Pueblos, asignando equipos y materiales a los municipios que se distinguieran en la ejecución de "faenas voluntarias" para: ampliar escuelas, mejorar caminos, introducir agua y drenaje, instalar centros de salud y cuidar la apariencia de los caseríos.³⁵

El análisis del contenido del cuadro 3 nos permite señalar que las colonias y ampliaciones de pueblos requerían del concurso de la acción de gobierno para mejorar las condiciones de sus calles y avenidas. Compromiso adquirido por el ejecutivo local, plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996.

La ejecución de la obra pública en el municipio de Tecámac se sustentó en tres programas: CODEM, PIE y CODESOL. El primero, Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) es suscrito por el gobierno del Estado y el municipio. El formato del programa señala que se deben dividir las participaciones en 70-30 (70% el gobierno del estado, 30% el Ayuntamiento). El segundo, Programa de Inversiones Estatales (PIE), funciona como una especie de "caja chica" del gobernador del estado y requiere de la gestión directa de los munícipes en audiencia pública para resultar beneficiarios del mismo. El tercer programa, Convenio de Desarrollo Social (CODESOL) deviene de la federación vía el ramo XXVI del

³⁵ El Ejército del Trabajo se creó en 1960, siendo gobernador del Estado de México, Gustavo Baz Prada (1957-1963). En: J. OVANDO *Op. cit.* p.204.-

presupuesto de egresos, cuyos efectos a nivel municipal se observan en guarniciones y banquetas.

Según un Resumen estadístico de Comités de Ciudadanos de Control y Vigilancia en el Programa de Contraloría Social en el Programa de Inversiones Estatales y en el CODEM, en 1995 se contaba con un total de 25 obras o acciones, de las cuales era posible constituir 6 comités para el PIE y 13 para el CODEM, que se sumarían a los 40 Comités de Ciudadanos previamente constituidos (35 del PIE y 5 del CODEM)³⁶.

En los renglones que siguen presentamos la información, año por año, de la obra pública (guarniciones, banquetas, asfalto y arreglo de plazas cívicas) que, de acuerdo a la información recabada en el archivo municipal, se realizó en el municipio de Tecámac durante el período de estudio (1994-1996).³⁷

4.3.1 OBRA PÚBLICA EN 1994

En cuanto a las guarniciones y banquetas estipuladas en el CODEM 94, la información que logramos encontrar en el archivo municipal, no nos permite tener mayores elementos para el análisis, esto es, para conocer la distribución territorial y financiera de la obra, ya que sólo se agregan los resultados bajo el rubro de "Varias comunidades". Correspondiendo una inversión igual (\$500,000.00) tanto para guarniciones como para banquetas³⁸

Pero si revisamos otros mecanismos que el gobierno del Estado de México creó con el fin de atender la demandas ciudadanas en obra y servicios públicos, tales como los Concursos de Desarrollo Integral Municipal (en el cual se contemplan otras fuentes de financiamiento además del CODEM), a través de la Coordinación General de Apoyo Municipal, encontramos que:

³⁶ Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. 26-08-95

³⁷ La información completa acerca de los tres programas se encuentran en los anexos

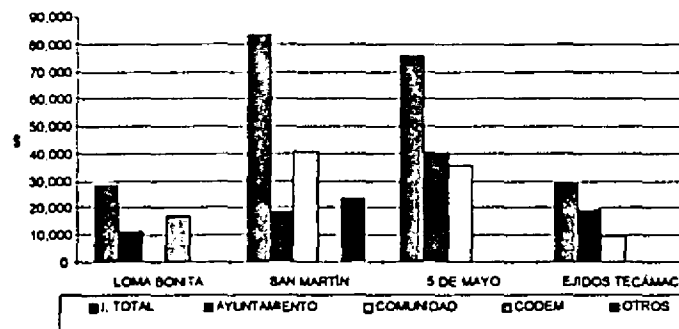
³⁸ Contraloría Interna Municipal. Reporte de Obras. 23-06-95.

Desde su institución en 1991, se han celebrado cuatro ediciones del Concurso de Desarrollo Integral Municipal, cada una de las cuales ha tenido como criterios generales motivar la participación ciudadana y reconocer su esfuerzo, a través del otorgamiento de premios en efectivo los cuales deben ser invertidos en la construcción de más obras y, en general, en acciones que retribuyan a la población mayores beneficios en respuesta al trabajo comprometido durante el concurso.³⁹

Ahora, si analizamos la información correspondiente al Concurso de Obras Municipales de 1994, obtenemos un panorama amplio respecto a la introducción de guarniciones y banquetas en las comunidades del municipio de Tecámac.

Señalamos que nos interesa destacar la distribución espacial de la obra pública, así como las fuentes de financiamiento que permiten la realización de la misma. En la información que presentamos aparecen, gráficamente, las cantidades invertidas en la realización de las acciones de cada una de las entidades financiadoras.⁴⁰

Gráfica 1
TECAMAC, MEX. CONCURSO DE OBRAS MUNICIPALES. GUARNICIONES, 1994.
COMUNIDADES Y TIPO DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Contraloría Interna Municipal. Reporte de obras. 23-06-95. (Pesos de 1994)

Lo sugerente de las gráficas está en analizar las diferentes formas de financiamiento, sobre todo resaltar que en San Martín, 5 de Mayo y Ejidos de Tecámac existe un importante porcentaje de cooperaciones de los vecinos. Sobresaliendo San Martín ya que en ese lugar la aportación vecinal más "Otros", supera el gasto del gobierno local; aunque no debe

³⁹ Inscritas más de 8 mil obras al concurso de desarrollo integral municipal 1996. El Diario de Toluca. 04 de Septiembre, 1996. Por ejemplo: de 122 municipios participantes en el concurso de Desarrollo Integral Municipal 1996, quince resultaron premiados en seis diferentes categorías, de entre los cuales se encuentran, en la categoría de metropolitanos (según tipología del gobierno del Estado de México) Tlalnepantla (primer lugar), Naucalpan (segundo), Cuautitlán Izcalli (tercero) y; aquellos considerados urbanos como Metepec, Tecámac e Ixtapaluca también recibieron premios en efectivo. El Diario de Toluca. 13 de Octubre, 1996.

⁴⁰ Los datos puntuales en pesos y centavos en cada caso, aparecen al final del trabajo en los anexos correspondientes

desdeñarse que en Cinco de Mayo casi corresponde un 50% de la inversión tanto al municipio como a los vecinos, sin contar con fuentes de financiamiento alternas.

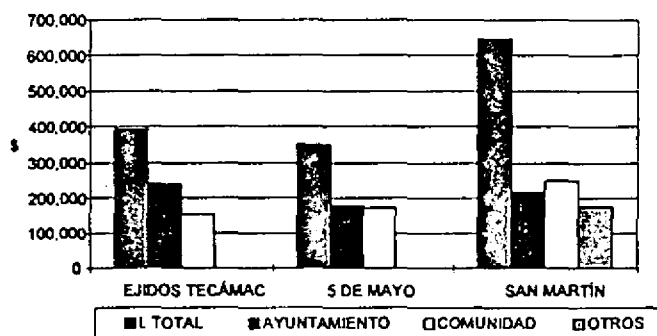
Del mismo modo es necesario señalar que en Loma Bonita se exime de cooperación a los vecinos y se utilizan fondos del CODEM. Lo que nos lleva a preguntar por el hecho de la diferenciación en los criterios financieros que aplica el gobierno local para la realización de la obra pública. Esto es, ¿Qué condiciones políticas, o de otro tipo, conducen para que las cosas sean así y no de otra manera?. Finalmente, resaltaremos que en esta parte del reporte es notable la ausencia de participación federal vía el PRONASOL, que en su nueva versión se denominó CODESOL.

Debemos anotar que, excepto Loma Bonita, las tres restantes colonias se ubican en la parte central del área urbana municipal (ver mapa, anexo). Notaremos que las tres colonias forman una área urbana continua, de tal manera que, la introducción de guarniciones (o de cualquier otro servicio) en cada una de ellas, repercute positivamente en el conjunto. Por su parte, en la colonia Loma Bonita, que se ubica en la parte, diríamos, centro sur del área urbana del municipio; su vecindad con el fraccionamiento Ojo de Agua (único con todos los servicios hasta ese entonces), hacía, aún más notoria, la carencia de servicios públicos en la colonia.

Una situación común en estas colonias es que desde su fundación (vid. Cuadro 3, cap. III), habían transcurrido alrededor de veinticinco años, para que sus calles se empezaran a arreglar. Obviamente que para realizar la construcción de guarniciones, previamente se debía contar con redes públicas de conducción y desecho de aguas y de electrificación, sin embargo, conviene preguntarse acerca de la coyuntura que posibilita que sea en este período de gobierno cuando se inician los trabajos y no, en otro momento (pasado o presente)

En cuanto al reporte de Banquetas, notaremos que se reproduce, en cierta medida, la situación descrita para las guarniciones.

Gráfica 2
TECAMAC, MEX. CONCURSO DE OBRAS MUNICIPALES. BANQUETAS. 1994
COMUNIDADES Y TIPO DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Contraloría Interna Municipal. Reporte de obras. 23-06-95. (Pesos de 1994)

La colonia San Martín muestra, nuevamente, alta participación económica vecinal, ya que la aportación comunitaria supera la inversión municipal, aunada al apoyo de otro tipo de financiamiento, principalmente del CODESOL, observamos una inversión total muy por encima de las otras dos colonias. Mencionamos que en este reporte no se consideró a la colonia Loma Bonita.

De esta gráfica podemos preguntarnos acerca de las razones que determinaron la inclusión de la colonia San Martín en el CODESOL, dejando fuera a otras comunidades del municipio. Nuevamente pensar en la coyuntura política y social que inclina la decisión del Ayuntamiento en una dirección y no sentido diferente.

Debemos resaltar que las aportaciones de los vecinos de la colonia Cinco de Mayo, representan, nuevamente, casi el 50% de la inversión. Existe una cuestión que es necesario señalar, tanto para las guarniciones como para las banquetas; y es el hecho de que los materiales (cemento, arena, grava, relleno) son proporcionados por el Ayuntamiento, mientras que el costo de la mano de obra y cooperaciones para el traslado de los materiales, queda en manos de los beneficiarios. Es por ello que la incidencia comunitaria en los porcentajes resulta cercana al 50%.

Sin embargo, consideramos que para lograr la cooperación y organización de los vecinos se requiere de un impulso tanto al interior de la comunidad, como desde la autoridad; es decir, la realización de las guarniciones y banquetas requiere de una comunidad aglutinada, con proyectos y con capacidad para emprenderlos, complementado

con la existencia de recursos financieros, programas específicos de gobierno y un equipo gubernamental capaz de responder a la demanda ciudadana.

Pasando al asunto de la pavimentación, en 1994 la distribución territorial y financiera se reportó de la siguiente manera:

Cuadro 4

TECAMAC, MEX. FINANCIAMIENTO PARA EL CONCURSO DE OBRAS MUNICIPALES
PAVIMENTACION. 1994

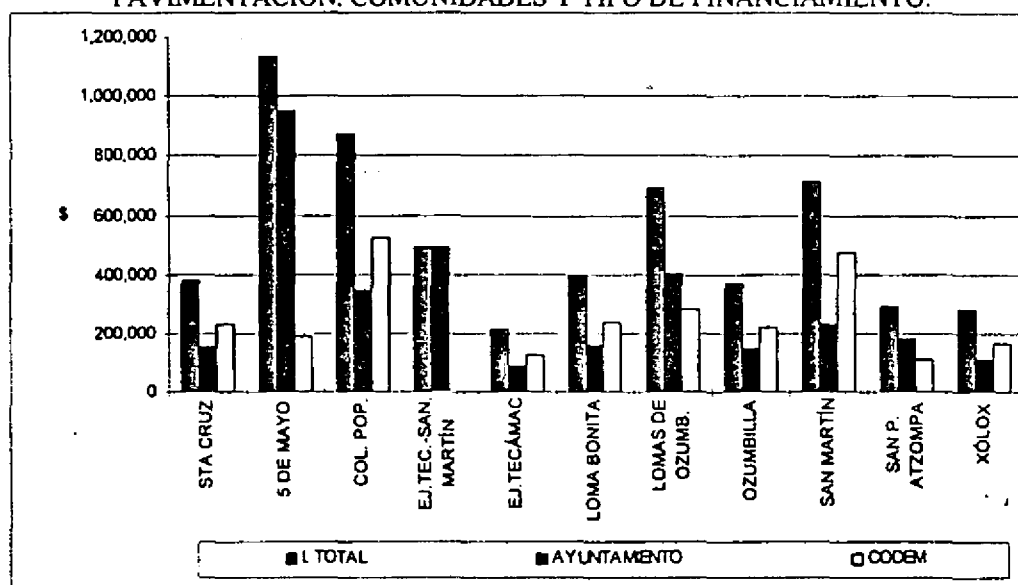
COMUNIDAD	S. TOTAL	S AYUNTAMIENTO	S CODEM
Sta. Cruz	383,296.00	153,318.40	229,977.60
5 de Mayo	1,134,471.25	948,831.25	185,640.00
Colonias Populares	873,792.58	349,517.04	524,275.54
Ejidos Tecámac-San. Martín	492,595.20	492,595.20	
Ejidos Tecámac	216,000.00	86,400.00	129,600.00
Loma Bonita	395,850.00	158,340.00	237,510.00
Lomas de Ozumbilla	689,962.03	406,415.87	283,546.16
Ozumbilla	372,645.00	149,058.00	223,587.00
San Martín	712,661.00	234,798.00	475,863.00
San Pedro Atzompa	293,222.80	182,651.80	110,571.00
Xólox	280,000.00	112,000.00	168,000.00

Fuente. Contraloría Municipal. Reporte de Obras. 23-06-95. (Pesos de 1994)

En principio, el cuadro nos muestra nuevas comunidades que se integran al proceso de gestión de la obra pública, en particular la pavimentación, (Santa Cruz, Lomas de Ozumbilla, San Pedro Atzompa y el pueblo de Xólox), de las cuales podemos suponer dos cosas: la primera de ellas es que en anteriores períodos de gobierno municipal se introdujeron guarniciones y banquetas o, bien, se integraron al reporte general de guarniciones y banquetas "Varias comunidades" de 1994 sin que se puntualizara su participación.

En este reporte, nuevamente, se considera a la colonia Loma Bonita, aunque en el reporte previo referido a banquetas no aparece, no obstante que, de acuerdo a las entrevistas que realizamos (vid. Cap. V) en la colonia, se desarrollaron trabajos de construcción de banquetas durante 1994.

Gráfica 3
TECAMAC, MEX. CONCURSO DE OBRAS MUNICIPALES 1994.
PAVIMENTACIÓN. COMUNIDADES Y TIPO DE FINANCIAMIENTO.



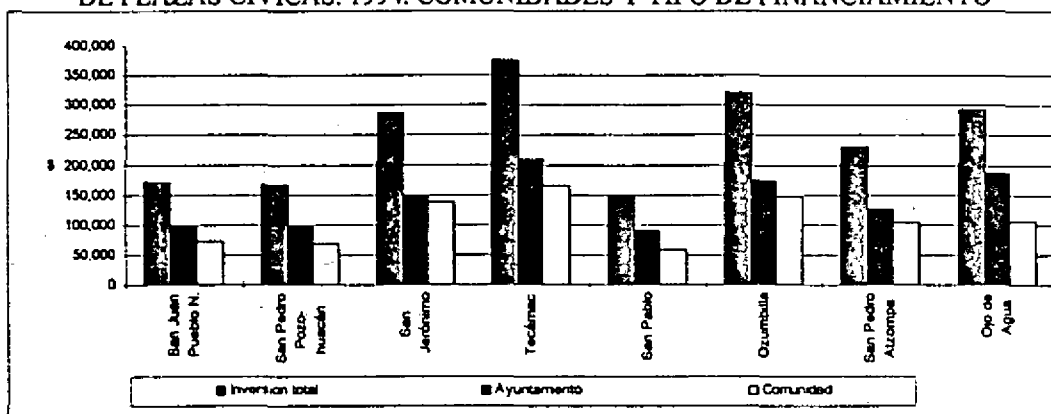
Fuente. Elaboración propia a partir de Contraloría Municipal. Reporte de Obras. 23-06-95. (Pesos de 1994)

De acuerdo a los datos presentados, se nota una atención, mayoritaria, en las colonias del eje centro del municipio (vid. mapa, anexo). Cuando en la gráfica se refiere a la pavimentación en Colonias Populares (Cinco de Mayo, Ampl. Cinco de Mayo, San Martín, San José, Los Olivos y Hueyotenco), se está señalando la vialidad que comunica a cada una de ellas con el resto del municipio y con la carretera federal México-Pachuca. Esto significa, que de una atroz incomunicación vial con el resto del municipio y de un acceso costoso y desgastante (por las sucias, polvosas o lodosas calles) a la principal vía de comunicación con el resto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se pasó a una situación que facilita, abarata y agiliza el flujo de personas y vehículos en la zona.

Señalamos que las colonias 5 de mayo y San Martín tuvieron la más alta inversión en el concurso de obras municipales. Mas adelante veremos cuál fue el papel de los actores de la comunidad en el diseño de la política local. Mencionamos que las acciones de obra pública se desarrollan en los asentamientos de, relativamente, reciente creación (vid. Cap. III). Ya que sólo dos pueblos (Ozumbilla y Xólox) se consideraron en el programa. (Aunque se menciona San Pedro Atzompa, las acciones fueron en la "Ampliación").

Respecto al mejoramiento de plazas cívicas de los pueblos, el financiamiento se obtuvo mediante el Programa de Inversión Estatal:

Gráfica 4
TECAMAC, MEX. CONCURSO DE OBRAS MUNICIPALES. REMODELACION
DE PLAZAS CIVICAS. 1994. COMUNIDADES Y TIPO DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Elaboración propia a partir de la Contraloría Interna. Reporte de obras. 23-06-95. (Pesos de 1994)

Para el caso de la remodelación de las Plazas Cívicas de los pueblos la participación financiera de las comunidades casi resulta homogénea y, a su vez, equiparable con la participación económica del Ayuntamiento. De acuerdo a la participación porcentual de financiamiento por parte de los vecinos encontramos la siguiente distribución: San Juan Pueblo Nuevo 42%, San Pedro Pozohuacán 41%, San Jerónimo 48%, Tecamac 44%, San Pablo 39%, Ozumbilla 46%, San Pedro Atzompa 45%, Ojo de Agua 36%.

Podemos notar que en el caso de la remodelación de las plazas cívicas, se reproduce el patrón de financiamiento observado en las colonias populares referido a guarniciones y banquetas en 1994, donde las aportaciones de las comunidades van a la par con el financiamiento del Ayuntamiento. Esto es, estamos hablando de una intensa colaboración comunitaria en la gestión de la obra pública para el año referido.

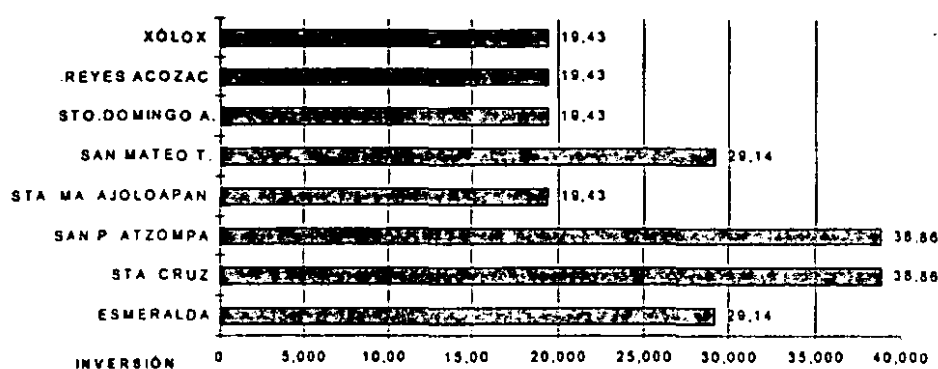
4.3.2 OBRA PÚBLICA EN 1995

En 1995, los ritmos de realización de obra pública mantuvieron una línea de continuidad, tanto en las comunidades que se integraron a los diferentes programas, como en nuevos espacios del territorio municipal. Como lo habíamos expuesto, las finanzas municipales experimentaron una variación en la composición de los ingresos (vid. Cap. III, 3.2. La

evolución de...), lo que no limitó el manejo de un importante monto de recursos destinados a la obra pública.

Contrario a lo que pudiera pensarse, en 1995 existió una mayor participación de la federación a través del CODESOL (Ramo XXVI) en la obra pública realizada en el municipio de Tecámac, del mismo modo que las inversiones continuaron fluyendo vía CODEM.⁴¹

Gráfica 5
TECAMAC, MEX. FONDOS DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL. GUARNICIONES. 1995
COMUNIDADES Y MONTOS DE INVERSIÓN ASIGNADOS



Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de la Contraloría Municipal.
Obras autorizadas. 11-08-95. (Pesos de 1994)

En el rubro de guarniciones de 1995 notamos un viraje en el destino de las acciones. Ya que de las ocho comunidades beneficiadas, cuatro de ellas son de los pueblos centenarios (Xólox, Reyes Acozac, Santo Domingo y Santa María Ajoloapan), los cuales perennemente manifiestan un déficit de servicios municipales; mientras que dos comunidades son ampliaciones de pueblos (San Mateo, corresponde a San Pablo Tecalco y la Ampliación de San Pedro Atzompa) y, los restantes, son comunidades que se crearon en la década de los ochenta. Pero al mismo tiempo el monto de las inversiones es más alto en las colonias señaladas.

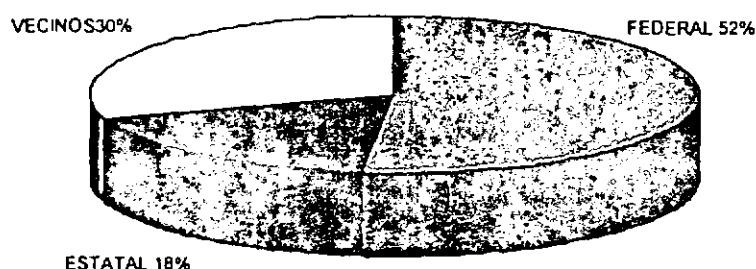
Destacamos lo anterior, porque los pueblos han estado desde siempre y han sido escasamente atendidos por las diferentes administraciones y, a nuestro parecer, resulta

⁴¹ En Diciembre de 1994 se hizo público el hecho de que nuestro país se vislumbraban tiempos difíciles para la economía que implicaban una dolorosa reestructuración en las finanzas y el gasto social del gobierno federal, entre otras tantas medidas.

paradójico que las acciones de mayor impacto se desarrollen en otras zonas del territorio municipal.

En el CODESOL el origen del financiamiento proviene, en su mayor parte, de la federación, no obstante el gobierno del estado aporta un porcentaje, que se complementa con las aportaciones de los vecinos del lugar. En este diseño la participación del Ayuntamiento consiste en asignar las comunidades en que habrán de desarrollarse los trabajos. En el caso de las guarniciones, los porcentajes de inversión se distribuyeron de la siguiente manera:

Gráfica 6
TECAMAC, MEX. PROPORCION DE INVERSION EN FONDOS DE
SOLIDARIDAD MUNICIPAL. GUARNICIONES. 1995

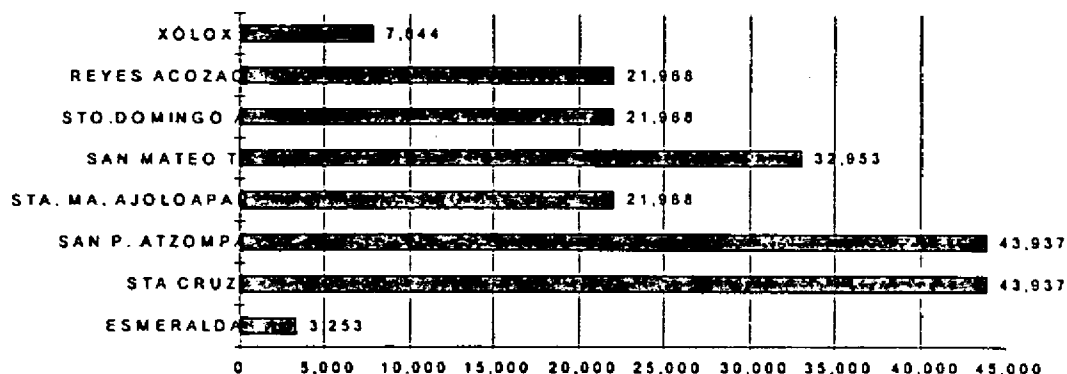


Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de la Contraloría Municipal.
Obras autorizadas. 11-08-95. (Pesos de 1994)

El 30% correspondiente a las comunidades, básicamente cubre los costos de mano de obra, ya sea con aportaciones económicas o la realización de faenas de trabajo. Este modelo de prestación de servicio, corresponde al tipo de "Colaboración", mencionado en el capítulo II de este trabajo. (Vid. 2.3. "Los Servicios ...")

El reporte de Banquetas del programa federal señala continuidad, ya que son las mismas comunidades.

Gráfica 7
TECAMAC, MEX. DE FONDOS DE FONDOS DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL.
BANQUETAS. 1995. COMUNIDADES Y MONTOS DE INVERSION ASIGNADOS

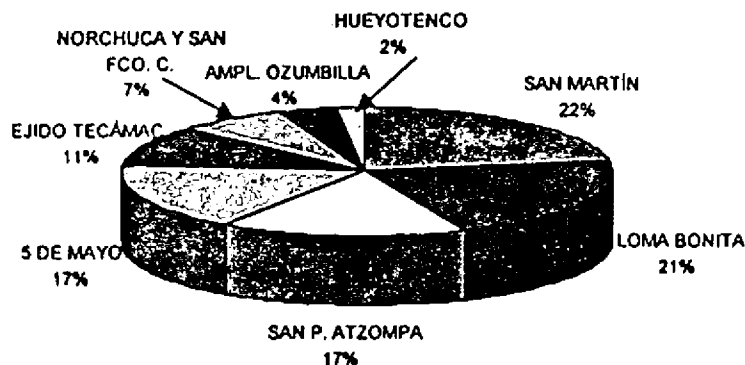


Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de la Contraloría Municipal.
 Obras autorizadas. 11-08-95. (Pesos de 1994)

En cuanto a las banquetas observamos un patrón casi igual al del rubro de guarniciones. Aparecen los mismos pueblos, aunque en la colonia Esmeralda el impacto financiero fue mucho menor. Los puntos porcentuales de financiamiento son equiparables al de guarniciones, ya que los vecinos aportaron el 27%, el gobierno del estado el 20% y la federación el 53% :

En cuanto al rubro de pavimentación, encontramos un viraje, ya que las acciones tuvieron la cobertura del CODEM:

Gráfica 8
TECAMAC, MEX. PORCENTAJES DE INVERSION DEL CODEM.
PAVIMENTACION. 1995



Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de la Contraloría Municipal. Obras autorizadas. 11-08-95

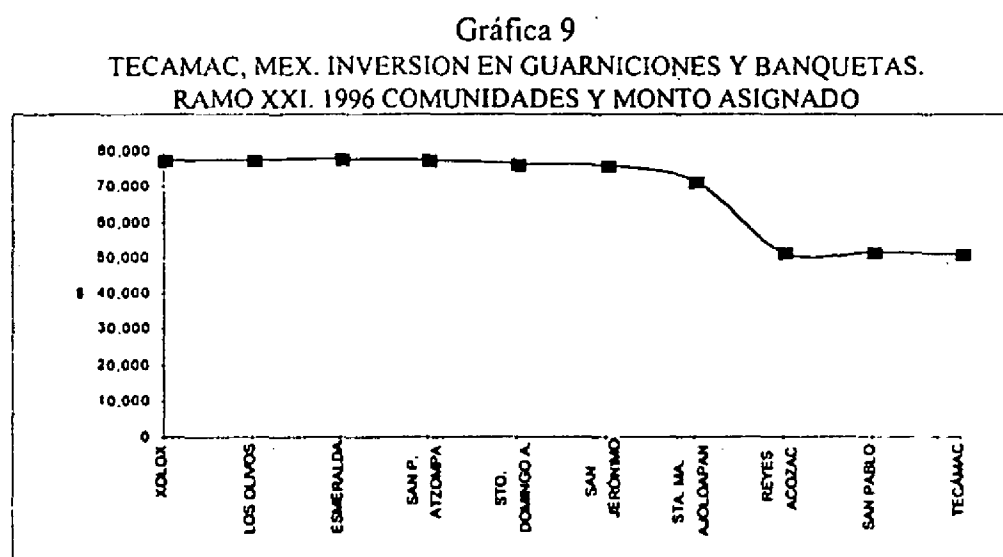
Nuevamente podemos observar que las colonias que se habían visto favorecidas en 1994, se siguen considerando prioritarias. Entre San Martín, Cinco de Mayo y ejidos de

Tecámac acumulan el 50% del total de la inversión en 1995. Del mismo modo podemos notar que la colonia Loma Bonita aparece con un importante porcentaje de inversión (21%), tal como ocurrió en el año precedente. Lo mismo puede decirse respecto al porcentaje de financiamiento que se destinó para la ampliación de San Pedro Atzompa (17%).

El resto de las comunidades más bien ocupan un lugar marginal. Aunque debe preguntarse si, tal marginación obedece a que se tenía cubierta la necesidad de pavimentación o a una escasa organización comunitaria que fuera capaz de incidir en las decisiones del Ayuntamiento.

4.3.3. OBRA PUBLICA EN 1996

En cuanto a las guarniciones, la información que localizamos, menciona conjuntamente guarniciones y banquetas sin detallar las posibles variaciones en torno al financiamiento en cada aspecto y comunidad. Fundamentalmente las obras se hicieron bajo el esquema CODESOL.

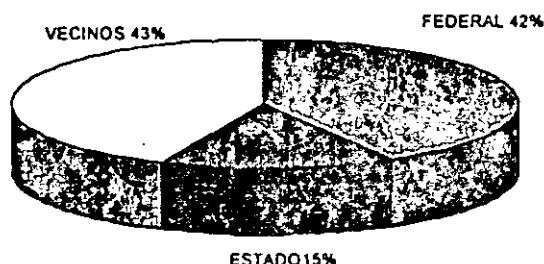


Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de la Contraloría Municipal.
Obras autorizadas. 1996. (Pesos de 1994)

Para el año de 1995 nos preguntábamos acerca de las razones que mantenían al margen de la obra pública a los pueblos centenarios del municipio, ya que hasta donde

habíamos revisado los programas de distribución espacial de la obra pública, no se habían integrado del mismo modo que las colonias jóvenes. Sin embargo, en 1996 siete de las diez comunidades consideradas para la realización de guarniciones y banquetas son pueblos. Lo cual quiere decir que el gobierno municipal 1994-1996 no consideraba prioritarios los viejos pueblos en los programas respectivos, ya que durante los dos primeros años de la gestión gubernamental, se atendieron las demandas de las comunidades de reciente creación por encima de las necesidades de los habitantes originarios del municipio

Gráfica 10
TECAMAC, MEX. PROPORCION DE INVERSIONES EN GUARNICIONES Y BANQUETAS. 1996



Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaria de la Contraloría Municipal. Obras autorizadas. 1996

Respecto al año anterior, el porcentaje de inversión vecinal de 1996 se encuentra por encima casi un 15% en promedio. Para este año la inversión federal y de las comunidades suman el 85% del total. Esta situación nos presenta una analogía con el arreglo de Plazas Cívicas de los pueblos iniciada en 1994, si bien es cierto los porcentajes de participación de las comunidades no se equiparan, la semejanza radica en que para la realización de la obra pública, los habitantes de los pueblos centenarios tienen que aportar más de lo que en promedio aportan los vecinos de las colonias populares.

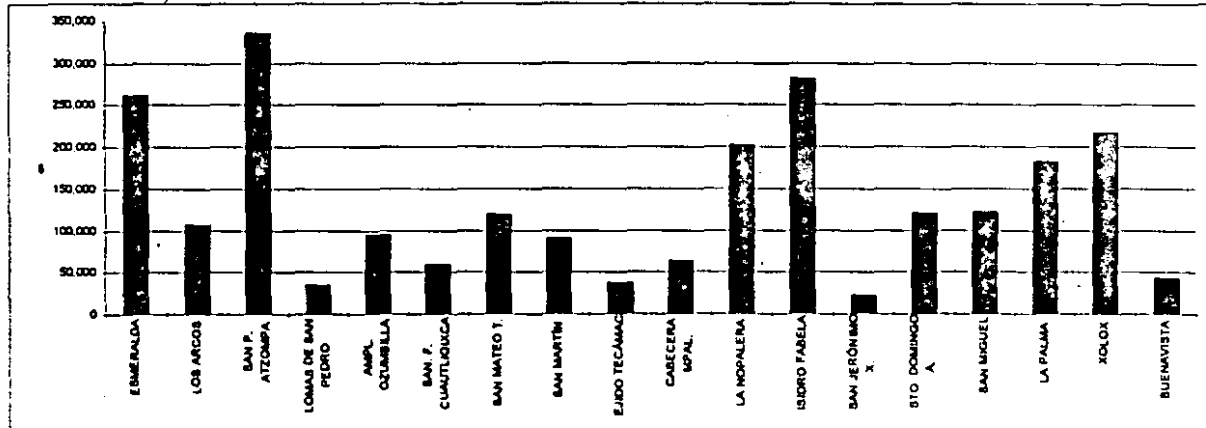
Con las líneas anteriores no subestimamos, sino que la reflexión nos conduce, nuevamente, a preguntarnos acerca de la capacidad de organización y gestión entre un tipo de poblamiento y otro, o sea las formas y métodos de participación ciudadana presentes en cada tipo de comunidad que hacen posible tal diferenciación en la política de financiamiento.

Como consignamos en el capítulo anterior (3.2 "Evolución de..."), en el transcurso de 1996 hubo una derrama económica considerable proveniente de fuentes externas al

municipio. La distribución de estos recursos se dirigió por dos vías. CODEM y CODESOL. Para darnos un idea amplia del manejo de recursos, también revisamos los registros al Concurso de Desarrollo Municipal 1996.

Vayamos con el programa estatal:

Gráfica 11
TECAMAC, MEX. CODEM 1996. PAVIMENTACION. COMUNIDADES E INVERSION ASIGNADA



Fuente: Secretaría de la Contraloría Municipal. Obras autorizadas. 1996. (Pesos de 1994)

En San Pedro Atzompa se sigue teniendo incidencia, tal vez si revisamos el año anterior nos daremos cuenta que se prepararon las condiciones para emprender la pavimentación de esa zona, dándole continuidad a una política. Cuestión que es válida para la colonia Esmeralda. Pero también aparecen nuevas comunidades, en las que no se habían reportado puntualmente obras en los dos años previos (La Palma, La Nopalera, Isidro Fabela), lo que nos hace pensar la probabilidad de que en periodos de gobierno anteriores al estudiado ya hayan contado con guarniciones y banquetas o que la realización de la obra sucediera en 1994-1995, sin que existieran reportes claros al respecto.

También encontramos colonias en las que no se había conocido acción pública en el periodo 1994-1996, como los son Los Arcos, San Miguel y ampliación Esmeralda. Mientras que en San Mateo y Sto. Domingo todo parece indicar cierta continuidad respecto al año 1995.

Observamos que en la colonia Buenavista, Ampliación Ozumbilla y San Francisco Cuautliquixca, como que se cierra un círculo que parecía añejo. Mientras que para Lomas de Ozumbilla y San Martín se puede pensar que el monto de inversión sirve para concluir las calles pendientes en cada comunidad.

La parte inferior de la gráfica nos refleja un abismo en la inversión asignada. Sin embargo no debemos, de entrada, menospreciar tales inversiones. Sobre todo en el pueblo de San Jerónimo y en La Cañada, ya que son comunidades pequeñas en las cuales el impacto de la obra pudo resultar positivo. Mientras que en Lomas de San Pedro y Ejido Tecámac, pareciera que se cumplen con los pequeños pendientes.

Respecto a la inversión vía los programas federales, observamos lo siguiente:

Cuadro 5
TECAMAC, MEX. RAMO XXI 1996. PAVIMENTACION.
COMUNIDADES E INVERSION ASIGNADA

COMUNIDAD	INVERSION TOTAL
Margarito F Ayala	225,468
La Cañada	36,971
Lomas De San. Pedro	66,944
San Pedro Atzompa	381,199
Los Arcos	90,555
Ozumbilla	149,405
San. Francisco Cuautliquixca	151,596
Los Olivos	103,667
5 De Mayo	144,038
San Martín	176,091
Ejido Tecámac	72,705
Hueyotenco	31,281
Buenavista	122,790
San Juan Pueblo .Nuevo.	257,527
La Palma	89,459
Sta. Ma. Ajoloapan	202,776
TOTALES	2,302,472

Fuente: Contraloría Interna Municipal. PRONASOL. Ramo XXI.
Reporte trimestral. Octubre-Diciembre 1996. (Pesos de 1994)

Con la concurrencia de las instituciones federales se impulsaron obras en lugares que los anteriores programas no habían tocado, tal como es el caso de Sta. María Ajoloapan y San Juan Pueblo Nuevo; aunque San Pedro Atzompa se llevó el porcentaje financiero más alto.

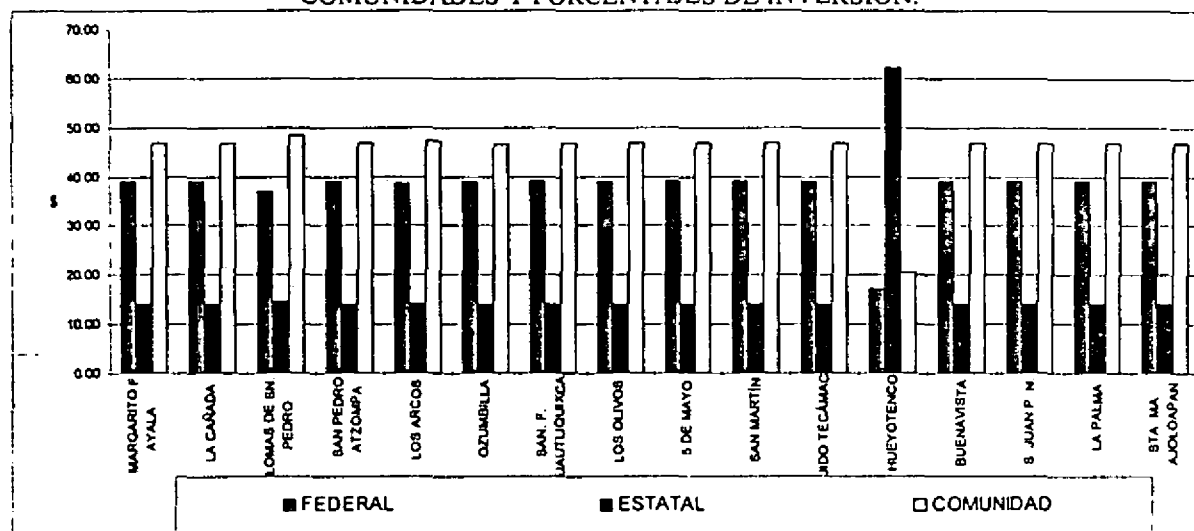
La colonia Buenavista y Ozumbilla poco habían sido atendidas en el rubro de pavimentación como prioridad municipal y estatal, sin embargo nuevamente las tres colonias en que más acciones se habían realizado, se consideraron en el ramo XXI.

Finalmente, también el programa llegó a las colonias de menor extensión territorial, por lo cual el impacto que tuvo la inversión en este rubro resultó positivo para las

comunidades. Se debe señalar que en la colonia Hueyotenco la inversión sirvió para concluir con la parte que restaba de pavimentar.

Gráfica 12

TECAMAC, MEX. RAMO XXI 1996. PAVIMENTACION.
COMUNIDADES Y PORCENTAJES DE INVERSION.

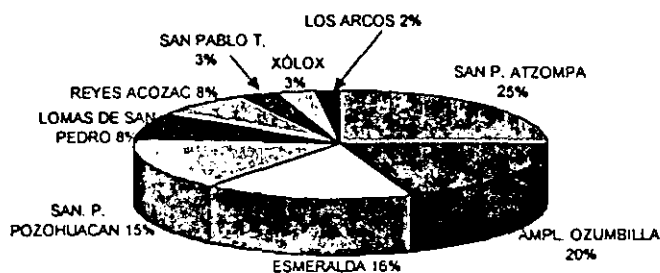


Fuente: Contraloría Interna Municipal. PRONASOL. Ramo XXI. Reporte trimestral. Octubre-Diciembre 1996. (Pesos de 1994)

La gráfica 12 muestra que la realización de las obras de pavimentación, contaron con porcentajes elevados de financiamiento por parte de las comunidades, aclarando que en esta parte, no es posible la realización de faenas debido los requerimientos técnicos de las obras. Hablamos de aportaciones económicas por parte de la población (casi el 50% en c/caso) y notamos que en la mayoría de las comunidades predomina el esquema señalado, siendo excepción la colonia Hueyotenco, donde la inversión mayor provino del gobierno del Estado. Lo interesante es definir la mecánica que se siguió en las comunidades para garantizar la participación económica de la población, lo cierto es que se infiere la existencia de grupos capaces de organizarse para gestionar y colaborar en la realización de la obra pública.

Finalmente, en 1996 se inscribieron al Concurso de Desarrollo Municipal obras de pavimentación realizadas en las siguientes comunidades:

Gráfica 13
TECAMAC , MEX.. CONCURSO DE OBRAS MUNICIPALES 1996. PAVIMENTACION.
COMUNIDADES Y DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION



Fuente: Contraloría Interna Municipal. Reporte de Obras. 1996.

De las comunidades consignadas, podemos distinguir dos grandes grupos: aquel cuyo monto porcentual se encuentra entre el 16-25% y, el grupo de comunidades con menores porcentajes de inversión (3-8%). Las cuatro primeras (San Pedro Atzompa, Ampliación Ozumbilla, Esmeralda, San Pedro Pozohuacán) absorben el 78% del total de la inversión.

Por último, en los renglones que siguen presentamos un panorama global de lo que, a través tres años, significó la gestión de gobierno. Sobre todo, nos interesa resaltar la distribución geográfica y temporal de la obra pública en el territorio. Para lo cual agregamos la información que hemos descrito en páginas anteriores, resultando el cuadro siguiente:

Cuadro 6

TECAMAC, MEX. RESUMEN DE ACCIONES Y DISTRIBUCION TERRITORIAL. 1994-1996

	Comunidad	19 94				19 95			19 96		
		G	B	P	PC	G	B	P	G	B	P
1	Cinco de Mayo										
2	Cabecera municipal.										
3	Circuito Intercolonias										
4	Ejidos Tecámac .										
5	Lomas de Ozumbilla										
6	San José										
7	San Martín Azcatepec										
8	Loma Bonita										
9	San Juan Pueblo Nuevo										
10	San Pedro Pozohuacan										
11	San Jerónimo										
12	Tecámac										
13	San Pablo Tecalco										
14	Ozumbilla										
15	San Pedro Atzompa										
16	Ojo De Agua										
17	Hueyotenco										
18	San Fco. Cuautlixiuca.										
19	Ampliación. Ozumbilla										
20	Ampliación. San P. Atzompa										
21	Xolox										
22	Reyes Acozac										
23	Sto. Domingo Ajoloapan										
24	San Mateo Tecalco										
25	Sta. Ma. Ajoloapan										
26	Sta. Cruz										
27	Esmeralda										
28	La Palma										
29	La Nopalera										
30	Isidro Fabela										
31	Los Arcos										
32	San Miguel										
33	Ampliación Esmeralda										
34	Buenavista										
35	La Cañada										
36	Lomas de San P. Atzompa										
37	Los Olivos										
38	Margarito F. Ayala										

Fuente: Elaboración propia. G: Guarniciones, B: Banquetas, PC: Plazas Cívicas, P: Pavimentación.

Notas: El cuadro no incluye el tipo de financiamiento, ni montos. San Fco. Cuautlixiuca incluye las colonias: Azteca, Cuauhtémoc, Vista Hermosa, San Antonio y Norchuca. (Vid. Plano 1 anexo)

De acuerdo a los formatos de reporte de obras consultados, podemos notar que durante el periodo de gobierno municipal 1994-1996 en Tecámac, se realizaron acciones de

obra pública en 43 comunidades de un total de 57 que se reconocían en el bando municipal correspondiente (12 pueblos, 44 colonias, y 1 fraccionamiento). Esto es, hablamos del 75.4% de los asentamientos pertenecientes al municipio. El cuadro nos muestra que en 1996 se realizaron la mayor parte de acciones correspondientes a la pavimentación abarcando el mayor número de comunidades. Pero del análisis de las finanzas municipales, observaremos que fue el año en que aumentaron considerablemente las participaciones estatales y federales en combinación con una disminución de los gastos de operación de la administración, es decir, se presenta una relación inversa entre el aumento presupuestal para la obra pública y la disminución del presupuesto destinado para la burocracia local. respecto a los dos años anteriores. Eran tiempos de campañas electorales.(vid. plano 1 anexo)

Como anotamos al inicio de este capítulo, el manejo de recursos económicos y materiales del Ayuntamiento 1994-1996 nos señala una serie de etapas desiguales. Donde a partir de una escasa infraestructura logística, se pasa a un manejo, relativamente mayor, de recursos materiales y financieros que permitieron emprender la mayor cobertura de obra y servicios públicos en la historia del municipio de Tecámac.

Procederemos en el capítulo siguiente, al análisis de mecanismos, formales e informales, que caracterizaron las relaciones entre ciudadanos y autoridad y que influyeron en el diseño de la política de obra pública local, donde se puede observar la inclusión selectiva de las comunidades a los distintos programas de financiamiento. Incluiremos en el capítulo siguiente el análisis de los diversos mecanismos de organización y participación ciudadana en la ejecución de la obra pública municipal.

CAPITULO V

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA OBRA PUBLICA

En este capítulo trataremos de establecer un puente entre las posturas que sustentan al municipio como una alternativa viable para la práctica de la democracia, el mejoramiento de la calidad de vida y la participación ciudadana,¹ con los engranajes políticos instituidos por la administración 1994-1996 en el municipio de Tecámac, Estado de México, para la realización de la obra pública (cuya distribución económica y territorial se estudió en el capítulo precedente).

El propósito del capítulo es confrontar las prácticas reales de la hechura de las políticas públicas a nivel local, que de acuerdo a la hipótesis inicial de trabajo, chocan frontalmente con el discurso del deber ser municipal, esto es, aquel que visualiza a los municipios como la instancia idónea para la vida democrática, la participación ciudadana, ámbito donde debe aterrizar la descentralización y la eficientización en la prestación de servicios públicos, entre otros.

Estilo político de gobernar el municipio de Tecámac que, paradójicamente, bajo las formas que asumió la conducción de la cosa pública con el presidente municipal en turno, se logró una transformación radical en la imagen urbana del municipio, se puso freno a los proyectos de urbanización acelerada² y, pudiera pensarse, se sentaron las bases para el desarrollo urbano futuro³

¹ En páginas anteriores hemos señalado algunas de las ideas que plantean la necesidad de fortalecer a los gobiernos municipales, con el objetivo de eficientar las tareas de gobierno, mejorar la prestación de servicios públicos, elevar la calidad de vida de la población y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, consecuentemente, democratizar los procesos políticos y económicos locales. Dentro del proceso de reforma de las instituciones políticas en México, destaca la consolidación de los poderes adquiridos a nivel regional y local, también el interés en profundizar el cambio institucional.

² Baste mencionar, por el momento que, en conjunto, el deportivo Sierra Hermosa, la escuela (y estación) de Bomberos y la Universidad Tecnológica de Tecámac; representan una importante franja de territorio que en el Plan del Centro de Población Estratégico vigente (1985) se había destinado para uso habitacional de alta densidad (léase multifamiliares)

³ En este período se aprobó por el cabildo el nuevo Plan del Centro de Población Estratégico. Entrampado en el cambio de legislatura de 1997, no obstante resulta un antecedente para sostener nuestra idea.

En ese sentido, iremos construyendo el discurso a partir de una serie de interrogantes que surgirán de la confrontación entre la teoría de la participación ciudadana y la realidad, para advertir las paradojas que encierra nuestro estudio de caso, aclarando que los procesos sociales y políticos no tienen un sentido unívoco ni lineal, sino que están atravesados por multiplicidad de caminos que tuercen, a veces, la lógica del pensamiento y de la acción social.

En la primera parte desarrollamos dos ideas: Por una parte, las disposiciones legales del gobierno municipal, correspondientes a la participación ciudadana, donde se definen y establecen los mecanismos vinculantes entre gobernantes y gobernados; tomando como referencia los artículos que el Bando Municipal 1994-1996 dedica a tales temas. Una segunda idea, trata de las comisiones municipales creadas en el período y que están relacionadas con los temas del desarrollo urbano y la participación ciudadana.

El segundo apartado muestra el papel centralizador que asumió el ejecutivo local respecto a la realización de la obra pública y la planeación del desarrollo urbano. Esto es, el apartado trata del lugar marginal que ocuparon las dependencias responsables, formalmente, del diseño de las políticas públicas y la planeación. Del mismo modo mencionamos la trascendencia de algunas disposiciones del Cabildo municipal, respecto a la forma en que los grupos y ciudadanos deberían de gestionar la obra pública.

En la tercera parte presentamos los resultados del trabajo de campo que se refiere al papel que cumplieron los Consejos de Participación Ciudadana en la gestión de la obra pública durante el período de estudio. Estructuramos la información en ejes temáticos tal, que nos permitiera comprender la lógica predominante, hacia el interior de las comunidades y hacia el municipio, en el accionar de tales organismo. También, destacamos la importancia que algunas autoridades auxiliares tuvieron en el diseño de las políticas del gobierno local, dado la capacidad organizativa y de movilización que lograron en el período.

Concluimos el capítulo con la exposición de las particularidades de algunas organizaciones sociales que tuvieron incidencia en los procesos de urbanización y de gestión de la obra pública. Desarrollamos, básicamente dos tipos de agrupaciones: La

gestión realizada por Asociaciones Civiles y el papel de las Seccionales del Partido Revolucionario Institucional.

5.1. NORMATIVIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NIVEL MUNICIPAL.

En una difícil democratización de los procesos de toma de decisiones a nivel local, que no es exclusivo de municipalidad alguna, pero que sí adquiere forma y especificidad de acuerdo al territorio y al grupo gobernante de que se trate; en el municipio de Tecámac es posible observar una mecánica definida en el proceso de toma de decisiones.

Desde la reglamentación más cercana al ciudadano y sus comunidades es posible apreciar los candados a la participación efectiva de los habitantes del municipio. En la revisión de los conceptos sustentados en el Bando Municipal 1994-1996, encontramos claramente ataduras a la ciudadanía.

En el capítulo V del Bando Municipal, “De los Derechos y Obligaciones de los Vecinos”, no se hace mención a la posibilidad de incidir, por mecanismos diversos, en los asuntos que competen a las definiciones de la política municipal. Solo se hace referencia a cosas como “Barrer diariamente las aceras y calles frente a su domicilio”.⁴

Aunque ya en el capítulo VI, “De los Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos”, el artículo 22 se establecen derechos como el de impugnación de las decisiones del Ayuntamiento o del presidente municipal y ejercer en todas las negociaciones el derecho de petición, cuestiones que nos son exclusivas del municipio de Tecámac, sino más bien, el Bando Municipal recoge los postulados de la Constitución Política contenidos en el artículo 154.⁵ Respecto a la participación ciudadana, consideramos que el Bando Municipal permite una lectura en dos sentidos: participación ciudadana para la elección de autoridades locales y, participación ciudadana en la gestión del desarrollo.

⁴ H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. *Bando Municipal. 1994-1996*. Cap. V. Artículo 21, fracción quinta.

⁵ El propio Bando Municipal consigna la fuente.

En lo que respecta a la elección de autoridades, en el Capítulo II, “De las Autoridades Auxiliares,” en el artículo 30, fracción I, se estipula que “El Ayuntamiento invitará a los vecinos mediante convocatoria para elegir a sus autoridades, de manera democrática, determinando los requisitos y la fecha de la Asamblea”. Tal vez el artículo 31 del documento citado sea sintomático del candado político a la ciudadanía, ya que el Ayuntamiento se reserva el derecho de remover “en cualquier tiempo, por justa causa” a quienes hayan sido elegidos como autoridades vecinales.

Relativo a los Consejos de Participación Ciudadana⁶, el documento consigna las funciones esenciales de estos organismos:

“I. Promover la participación y colaboración de los habitantes del lugar o colonias en que serán electos, en todos los aspectos de beneficio social.

II. Coadyuvar al cumplimiento eficaz de los planes o programas municipales aprobados, e informar al H. Ayuntamiento sobre las actividades que desempeñen.”⁷

El artículo 35, del capítulo II del mismo título, señala que pueden integrarse a diversas comisiones. Por ejemplo, la Comisión de Planificación y Desarrollo “...se integrará con todos y cada uno de los presidentes de los Consejos Participación Ciudadana y con personas pertenecientes a los Sectores más representativos de la comunidad o que tengan la mayor calificación técnica en cada especialidad...”⁸ Parecieran tener contrasentido los artículos seleccionados, porque en el primero de ellos se reserva un lugar marginal y complementario a las autoridades vecinales y, el segundo de ellos sugiere que cuentan con la posibilidad de incidir en los asuntos a nivel municipal.

Por último, en el artículo 74 bis, que hace alusión a la planeación, ordenación y regulación del desarrollo urbano, en su fracción VII, se especifica la importancia de la participación ciudadana en la planeación urbana, tanto en su ejecución y en la vigilancia de su cumplimiento. Observamos que en relación al artículo citado, durante el período de estudio, se instituyeron diversas comisiones municipales. Una de ellas fue la Comisión

⁶ Corresponde al Título Quinto, De las Autoridades Auxiliares, Capítulo I, De los Consejos de Participación Ciudadana, Artículo 34. H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. Bando Municipal. 1994-1996

⁷ *Ibid.* p. 15

⁸ *Ibid.*

Municipal de Población, cuya tarea central sería la planeación demográfica del municipio. En el período de estudio la Comisión se estructuró de la siguiente forma:

cuadro 1
TECAMAC, MEX. COMISION MUNICIPAL DE POBLACION 1994-1996

Presidente	Eduardo Bernal Martínez
Vicepresidente	Primer Regidor
Coordinador Técnico	Presidenta del DIF municipal
Vocal	Hermelinda Juárez H. ("mujer destacada del municipio")
Vocal	Oficial del Registro Civil
Vocal	Cuarto Regidor
Vocal	Dr. Homero Pocoroba A. ("ciudadano distinguido")

Fuente: Elaboración propia. Libro de Cabildos. Acta 22. 21-V-94

En cuanto a otros organismos como el Consejo Municipal de Solidaridad o el Comité de Control para la Prevención del Crecimiento Urbano, participaron instancias locales, así como dependencias estatales y federales.

cuadro 2
TECAMAC, MEX. COMITÉ DE CONTROL PARA LA PREVENCIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO 1994-1996

NIVEL MUNICIPAL		NIVEL ESTATAL		NIVEL FEDERAL	
PRESIDENTE	Pdte. Municipal	SEC. TÉCNICO	CRESEM	VOCAL	Fco. Alvarez L.
SECRETARIO EJECUTIVO	Dir. Desarrollo Urbano Mpal.	VOCAL	Desarrollo Urbano del Estado de México	VOCAL	PEMEX
VOCAL	Sindico Mpal.	VOCAL	Procuraduría de Justicia del Estado	VOCAL	Secretaría de la Reforma Agraria
VOCAL	Primer regidor	VOCAL	Registro Público de la Propiedad	VOCAL	Secretaría de Desarrollo Social
VOCAL	Raúl Díaz S.	VOCAL	Sría. de Ecología	VOCAL	CORETT
VOCAL	Antonio Vanegas	VOCAL	Protección Civil	VOCAL	Secretaría de Gobernación
		VOCAL	Gobernación estatal		
		VOCAL	INEGI		

FUENTE: Libro de Cabildos. Acta 29. 23-VII-94

Explorando otros organismos instituidos durante el período de estudio (v.gr. el Consejo Municipal para el Desarrollo Social, La Unidad Coordinadora Municipal para la Atención del Proyecto de Conservación Ecológica de la ZMCM) siempre figura como cabeza el Presidente Municipal. Tal vez sea necesario y natural que el responsable del

ejecutivo local, esté presente y delegue funciones a un responsable operativo; sin embargo poco aparecen representantes de organizaciones civiles o ciudadanos preeminentes de algún sector social

Por otra parte, gobierno del Estado determina los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía debe organizarse para ser favorecida por los planes gubernamentales. Tal es el caso de Contraloría Social en el Programa de Inversiones Estatales (PIE) y en el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) o la figura del Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, el cual se instituye como:

...Un Órgano Auxiliar del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, que se integra por tres vecinos directamente beneficiados con las obras...es la participación organizada de la población en la supervisión y vigilancia de la construcción de las obras que realizan el gobierno del Estado y los ayuntamientos, con el propósito de apoyar el control que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría.⁹

Siempre y cuando la dinámica del comité se mueva dentro de los márgenes preestablecidos y no asuma otras tareas de responsabilidad comunitaria. Estamos ante la presencia de una figura de colaboración en las políticas, más que de discusión y/o definición de las mismas.

En resumen, no debe figurarse que, al establecerse espacios institucionales para la participación social, necesariamente los ciudadanos se convierten en protagonistas del diseño y formulación de las políticas públicas locales. "Puede tratarse del intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno."¹⁰

⁹ Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. *De 3 en 3 formamos comités. Guía para el funcionamiento del comité ciudadano de control y vigilancia*. pp. 4,7.

¹⁰ A. ZICCARDI. *Propuestas. Ciudades y gobiernos locales*. En: Supl. Nuevo Federalismo. El Nacional: Mayo 1995.

5.2. RELACIONES DE PODER Y NORMATIVIDAD

Para el caso del municipio de Tecámac, en el período 1994-1996, es necesario trazar una línea de análisis que nos lleve a distinguir las relaciones de poder establecidas por el presidente municipal hacia el interior de su administración y hacia la ciudadanía¹¹

Respecto a la realización de la obra pública los criterios formales que sustentaron las decisiones de qué hacer y dónde, quedó asentado en la parte de “demandas sociales” del plan de desarrollo municipal respectivo¹² aunque es sabido que los mecanismos reales de toma de decisiones para la realización de acciones de obra pública siguieron una lógica política clientelar.¹³ Acaso una de las ordenanzas más representativas del sentido clientelar en el período de gobierno estudiado, fue aquella instituida el veintinueve de Enero de 1994. La cual planteaba que “se pavimentarán más calles cuando se presenten el 80% de los vecinos, solicitándolo, haciéndoles un cargo de 18 mil nuevos pesos y las que se pavimenten sin haber organización vecinal se hará el cargo al predial, pero de 40 mil nuevos pesos”.¹⁴

En opinión de un ex-presidente de Consejo de Participación Ciudadana¹⁵ con el presidente Bernal “la gestión siempre era directa, nada de andar pasando con regidores y cuando uno iba a las direcciones ya se traían las instrucciones precisas”. Al cabildo sólo se recurría cuando era necesario y siempre “tenía las puertas abiertas”.

¹¹ Vid. supra: 1.3. La gestión local. No está de más decir que toda autoridad establece relaciones de poder con sus gobernados y modelos administrativos, pero también se puede afirmar que existen diferencias cualitativas de un modo de gobernar o de otro

¹² P.ej. Refiere Víctor Martínez que “algunos de los pueblos o colonias donde no se emprendieron masivas obras de guarniciones, banquetas o pavimentación, es porque carecían de servicios básicos como drenaje u otros, ya sea porque eran de reciente creación o por lo accidentado del terreno.”

¹³ En este trabajo retomamos la definición que Emilio Duhau utiliza para el CLIENTELISMO URBANO: “Consiste en prácticas sociales y en formas de relación tejidas entre diversos grupos de la población (predominante pero no exclusivamente pertenecientes a los sectores populares) y políticos o autoridades, regidas por la lógica del intercambio y mediadas por un tercero que opera como intermediario (líder, dirigente, etc.).” E. DUHAU. *Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México*. En: *Ciudades* #41, enero-marzo 1999. p.10.

¹⁴ Libro de Cabildos. Acta 6. 29-I-94.

¹⁵ Entrevista con Alejandro Dámaso Cuevas Apango (5-III-99). Presidente del Consejo de Participación Ciudadana 1994-1996 (siendo el primer período en que se formaliza la existencia de autoridades locales en la colonia). Presidente en funciones de la A.C. Lomas de Ozumbilla. Presidente de Seccional del PRI 1988-1994. Coordinador de las colonias de UNE (ahora CNOP) 1990-1994. Consejero político del PRI de 1990 a la fecha. Notificador municipal de reglamentos de 1990-1993. Encargado de Despacho de la oficina de

De acuerdo al Director de la DGDUOPyV durante 1994-1996, el presidente elegía, sin más, las colonias, las obras y las calles en que se habría de trabajar; mientras que la dirección a su cargo no participó en el diseño de la agenda para la obra pública. La programación, selección de obras y lugares, incluso estimaciones de costos y asignación de materiales se concentró en el ejecutivo local. De tal modo que la DGDUOPyV sólo sirvió como una instancia donde se realizaban meros trámites, anotando que “todas las organizaciones que gestionaban eran del PRI, no existiendo presencia de otros agentes.”¹⁶

A juicio del Subdirector operativo de la DGDUOPyV durante el período de estudio, los criterios en que se basó la definición de las obras por realizarse y los lugares en que se efectuarían, no fueron otros más que desde un punto de vista político, más que de una programación estructurada con una visión de desarrollo urbano dirigida por la DGDUOPyV municipal.

En cuanto a los mecanismos para la realización de la obra pública el ayuntamiento proponía las obras al gobierno del estado con todo el procedimiento técnico correspondiente. Siendo que, por ejemplo, los Comités de Control y Vigilancia que señala la normatividad, se formaban cuando ya se habían definido las obras y los lugares del municipio en que habrían de hacerse. La organización de los trabajos de la Dirección General de Desarrollo Urbano Obras Públicas y Vivienda municipal, giraba en torno al control y seguimiento de la acción de gobierno (obra pública) y, la acción de los particulares (alineamientos, regularizaciones, construcciones, entre otros).¹⁷ Además de la responsabilidad de revisar, modificar y elaborar el nuevo Plan del Centro de Población Estratégico municipal.

Quizá la experiencia de la preparación de uno de los planes más importantes para un municipio metropolitano, esto es el del Centro de Población Estratégico¹⁸, resulte

reglamentos de 1994-1996. Delegado especial en el municipio de Tecámac de la CNC 1998. Coordinador de las asociaciones civiles de la CNOP municipal.

¹⁶ Entrevista con Rolando Velázquez Badillo (4-III-99). Director de Desarrollo Urbano Municipal en el período 1994-1996.

¹⁷ Los requisitos para licencias de construcción contenían: Orden de pago, Constancia de alineamiento, Formato de Licencia de Construcción, Planos, Comprobante de pago de impuesto predial

¹⁸ La Ley de Asentamientos Humanos en el Estado de México en su artículo 4, fracción II, consigna: Centros de Población Estratégicos: Son los centros definidos en el Plan estatal de Desarrollo Urbano, que desempeñan una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del estado, ya sea por estar integrados en sistemas urbanos intermunicipales, o en regiones metropolitanas o porque cumplen o se prevea que

sintomática de la serie de carencias y limitantes de muchas administraciones municipales, pero, al mismo tiempo, expresa el potencial con que cuentan las administraciones locales para, efectivamente, incidir en el diseño del territorio. De acuerdo al Jefe de Oficina de la Subdirección Operativa de Obras Públicas de la DGDUPyV municipal (Víctor Martínez Suárez), el plan sustenta una visión de desarrollo urbano hasta el 2010, pero también “un documento que respondiera a las necesidades del momento”¹⁹

Del proceso de elaboración del plan nos detenemos en la fase final, acaso una de las más importantes en cuanto expresión de la participación de los diferentes actores locales. En esta etapa se organizó un foro, para la presentación del documento final, cuyo valor reside en que:

- Se constituyó como Cabildo Público, donde participaron: Consejos de Participación Ciudadana, Ejidatarios, Empresarios, Partidos Políticos, ONG's, Escuelas locales de nivel superior, así como “distinguidas personalidades”.
- Se constituyeron mesas de trabajo, con el objetivo de realizar un análisis sectorial del documento.
- Como conclusión de la sesión de cabildo fue la aprobación unánime por parte del Cabildo, remitiéndose a las instancias respectivas para su revisión, y aprobación.²⁰

Debido al poco interés del presidente municipal²¹ y a la imposibilidad de acelerar los tiempos de cada una de las etapas, observemos que todo el proceso absorbe los tres años

cumplan funciones regionales en la prestación de servicios, en el desarrollo de actividades productivas y en la distribución de la población”

¹⁹ La manufactura del plan se dio en diversas etapas: En la primera de ellas (la mayor parte de 1994) se emprendió : a) Integración de un equipo de profesionales (técnicos y sociólogos), b) Se construyeron las bases de datos y se confeccionó un diagnóstico inicial del municipio. En un segundo momento (primer semestre del 95): a) Se recibió asesoría directamente de AURIS. La cual consistía en observaciones y correcciones al documento en gestación, corrección y ampliación de la base de datos, buscar la vinculación con el PRORIENTE. B) Se organizaron consultas a Consejos de Participación Ciudadana, Ejidatarios, Sistemas de Agua Potable (ODAPAS e independientes), a través de un foro de consulta popular desarrollado en el palacio municipal. La tercera etapa (segundo semestre de 1995) se caracteriza por: a) La revisión de funcionarios locales y b) Aprobación técnica de AURIS.

²⁰ Dicho sea de paso que el documento no se aprobó por la legislatura por las razones siguientes: el período de gobierno municipal concluyó en ese mismo año lo cual no permitió darle seguimiento desde este nivel de gobierno; del mismo modo que concluía el período de la legislatura, lo cual entrampó la continuidad en los trabajos. Hasta el momento el Plan del Centro de Población vigente es el de 1985

²¹ Entrevista con José Ovando Ramírez (25-6-99). Político de peso en el municipio, ex-secretario de la presidencia 1991-1993. Precandidato del PRI a la presidencia municipal en 1991 y 1994. Sostiene que: “a pesar de que durante 1994-1996 se revisó y modificó en contenido el Plan de Centro de Población, eso fue

de la gestión local, lo que indica un cierto desentendimiento de la dinámica metropolitana en que se inserta el municipio y la poca efectividad de los supuestos organismos de planificación municipal y la limitada presencia de los ciudadanos, (de manera individual o sus organizaciones, como planteaba el plan de desarrollo municipal) aunque la última etapa sugiera lo contrario, en el diseño futuro del territorio municipal.

5.3. CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La mayor parte de los Consejos de Participación Ciudadana y los Delegados tomaron posesión el día cinco de febrero de 1994. En tal ocasión imperó un discurso de auto halago del presidente municipal, al mismo tiempo que anunciaba a los representantes ciudadanos, cuáles eran las metas esperadas para el período de gobierno y qué compromisos deberían asumir, tanto el Ayuntamiento como los comisionados de las comunidades.²²

Señalamos en el primer apartado del capítulo, cuáles son las funciones que el Bando Municipal asigna a los Consejos de Participación Ciudadana, en las líneas que siguen presentamos la información del trabajo de campo (entrevistas), que realizamos en varias comunidades. Principalmente nos dirigimos a los ciudadanos que habían ocupado alguna de las carteras de representación popular (secretarios, tesoreros, presidentes) en el período en cuestión. La selección de las comunidades surgió como resultado del análisis de la distribución territorial y financiera de la obra pública, así como del tipo de financiamiento predominante en cada programa, fundamentalmente.

Resultó que podíamos agrupar las comunidades, por meras razones prácticas, en tres grandes grupos (inversión alta, media y baja), este criterio lo aplicamos a las colonias. Para la selección de los pueblos, ésta se realizó por sorteo. De ahí que surgieran las colonias

sólo teoría, ya que en los hechos Eduardo Bernal no pudo detener la invasión de colonos que dio origen a la colonia "Los Huicholes".

²² Aprovechando el foro anunció que en tan sólo a un mes de haber tomado posesión ya se contaba con diecinueve calles pavimentadas. Según palabras de José Ovando los métodos y tácticas de Bernal son variadas "besa, apapacha, es atento y gracioso". Eduardo Bernal es el "yo,yo,yo,yo,yo...Nadie tiene capacidad, solo yo". Entrevista con José Ovando Ramírez. 25-VI-1999 y Libro de Cabildos. Acta 7. 5-II-94.

Loma Bonita (alta inversión y mínima cooperación económica vecinal), Lomas de Ozumbilla (media) y, Hueyotenco (baja); en los pueblos correspondió a Ozumbilla. También incluimos la información concerniente a la colonia Los Olivos, ya que teníamos conocimiento previo de las pugnas entre grupos afines al PRI o a organizaciones “independientes” (UGOCEM), que tradicionalmente han disputado los puestos de representación, así como el liderazgo en la gestión

Del producto de las entrevistas agrupamos las respuestas con el fin de encontrar las peculiaridades de la gestión. Sin embargo en el cuadro que elaboramos, exceptuamos a la colonia Loma Bonita, ya que no fue el Consejo de Participación Ciudadana quien encabezó la gestión de la obra, sino que el delegado de la colonia asumió el papel de gestor principal ante las autoridades respectivas, gracias a su capacidad de organizar y movilizar a la población.²³ Por ello, una vez que concluyamos el análisis de la información sistematizada dedicamos un breve espacio para el caso de la colonia mencionada.

Cuadro 3

**TECAMAC, MEX. CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA
Y LA GESTION DE LA OBRA PÚBLICA 1994-1996**

	LOMAS DE OZUMBILLA	HUEYOTENCO	LOS OLIVOS	OZUMBILLA
DISTRIBUCIÓN DE CARGA ECONÓMICA	Estado, municipio, cooperación económica y faenas de trabajo .		Municipio, cooperación económica de la comunidad	Estado, Municipio y cooperación vecinal .
FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	2 reuniones por semana . Se nombraron jefes de calles Organización de desayunos y comidas. Faenas de trabajo	Formación de grupos por manzana. Organizar recaudaciones, depósitos Organización de desayunos y comidas	La gestión se realizó a través de UGOCEM. Contacto directo del líder de la UGOCEM con el presidente municipal. También grupos del PRI, realizaron gestiones.	faenas de trabajo
ETAPAS DE LA GESTIÓN DE LA OBRA PÚBLICA	Gestión personal ante el presidente municipal	Gestión personal ante el presidente municipal	Gestión personal ante el presidente municipal .Movilizaciones a Toluca. (C/quien pagaba su pasaje y viandas)	Gestión personal ante el presidente municipal
PERSONAL DEL AYUNTAMIENTO ENCARGADO DE LA OBRA	El propio presidente	El propio presidente	El propio presidente	El propio presidente
APOYOS BRINDADOS AL PRESIDENTE COMO COMPENSACIÓN	Gente c/vez que lo requería. Un camión como mínimo ((señoras y niños)	Apoyo de los locatarios del mercado con víveres para las concentraciones. 2 o 3 camiones	En la parte priísta, control de la venta de terrenos de la cooperativa y presencia con contingentes.	Presencia en actos públicos con 2 o 3 camiones de gente.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas. Lomas de Ozumbilla y Hueyotenco a los presidentes de los C.P.C., en Los Olivos a militante de UGOCEM, en Ozumbilla, al suplente del presidente del C.P.C.

Se sabe que en el municipio la mayoría de los Consejos de Participación Ciudadana fueron de filiación política priísta.²⁴ Misma aseveración que nos hizo la tesorera de la Asociación Civil Hueyoténcotl²⁵ al mencionar que: “en la comunidad existe un comité del PRD, pero este no trasciende en la gestión”.

Aunque no está institucionalizado, la práctica cotidiana ha ubicado a los titulares de los cargos en las diferentes comunidades como unos servidores del presidente en turno, algo así como unos empleados del ayuntamiento sin goce de sueldo. Olvidando que la norma señala que los responsables de cada consejo de participación resultan de los procesos de

²³ Autoridad local de raigambre priísta, cuyo sentido de acción política estaba más encaminado a una relación clientelar con el presidente municipal.

²⁴ De los 26 Consejos de Participación Ciudadana que rindieron protesta el 9-Abril de 1994, todos se asumían como priístas y “bernalistas de corazón”, Libro de Cabildos. Acta 15-1994

elección en cada localidad, de tal manera que a quienes deben entregar cuentas sería a sus representados, pero en el caso del municipio de Tecámac, era al presidente municipal a quien se había de reportar.

Como podemos observar en las dos primeras columnas, la gestión que se realizaba ante las autoridades, siempre se dirigía la persona del presidente municipal, sin entrar en contacto con alguna otra instancia de la administración (por ejemplo, la DGDUOPYV o los regidores del ayuntamiento). Declaran los representantes de la colonia Lomas de Ozumbilla y Hueyoténcotl la existencia de compromisos muy puntuales, tales como la asignación de determinada cuota de personas que debían presentarse en los diferentes mítines a que convocaba el presidente municipal²⁶; así como el participar en la elaboración y distribución de las viandas preparadas para la ocasión.²⁷

En el capítulo que nos antecede, siempre aparecen las colonias Cinco de Mayo, San Martín y Ejidos de Tecámac, en la mayor parte de las gráficas. Esto gracias a que en las colonias mencionadas existió, permanentemente, la disposición y organización de los vecinos para responder a las convocatorias del ejecutivo local. Incluso en las entrevistas que realizamos se comentó que eran de las colonias que mayor cantidad de camiones llenaban en los mítines respectivos, así como que siempre estaban dispuestos para cualquier otro tipo de “cooperación”.

Tal vez el comentario de uno de nuestros informantes (y lo citamos porque el representa uno de los actores “bernalistas” más comprometidos) resulte sintomático del por qué las colonias se beneficiaron de las políticas municipales: “...la realización de las obras públicas principalmente en las colonias, es que en tales lugares, siempre hubo gente organizada y los pueblos no están organizados y así quieren que les hagan la obra.”²⁸; esto tiene la lectura siguiente: habitantes de otras zonas no participaban de las reglas políticas predominantes en el período.

²⁵ Entrevista con Lucina González Cardona (9-III-99). Secretaria de la A.C. Hueyoténcotl. Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana (1994-1997). Presidenta de Seccional del PRI. Miembro de la Comisión Municipal de Ecología

²⁶ De acuerdo al director de Desarrollo Urbano Municipal: “El presidente de la república visitó dos veces el municipio y el gobernador estuvo en 15 ocasiones”.

²⁷ Según la tesorera de la A.C.: Hueyoténcotl: “los locatarios del mercado cooperaban con cosas para darles a los que fueran a las concentraciones”(estuvieron en Texcoco, Toluca, Chimalhuacán, Chalco, Ecatepec, el Zócalo de la ciudad de México y en diferentes partes del municipio).

Debemos señalar que los principales agentes de la organización vecinal fueron aguerridas amas de casa. Cual más presumía de una relación muy estrecha y afectiva con el presidente, incluso de compadrazgos tradicionales (bautizos, quinceaños etc.). En algunos momentos ya no se referían al presidente como tal, sino como “mi compadre Bernal”. En ese sentido, las gestiones de obra que realizaban nunca consideraron la estructura administrativa: Se dirigían directamente con el ejecutivo local. Un presidente municipal que supo establecer canales de comunicación con los y las líderes de colonos. Incluso en la colonia Los Olivos, mantuvo comunicación directa con los representantes regionales de los vecinos adheridos a la UGOCEM.²⁹

Mencionamos renglones arriba que la colonia Loma Bonita experimento un proceso diferenciado de gestión de la obra pública, dado el papel preponderante del delegado municipal, así como el peso político que tuvo la colonia durante el período de estudio. Para adentrarnos en las particularidades de la participación vecinal en el proceso, haremos un recuento, sintético, de la conformación del grupo político dominante, al interior de la colonia, durante 1994-1995.³⁰

Durante la década anterior, el PRI no tuvo una presencia hegemónica en la colonia. La gente “no querían saber, ni el partido tenía aceptación, lo único que les interesaba (a los colonos) era la introducción de los servicios”. Desde el punto de vista político se podían distinguir cinco grupos: “el de Heladio Velázquez, del señor Lerma, Doña Sabina, Antorcha Campesina y el PRI”. Cada una, en períodos distintos habían sido autoridades locales y conservaban presencia en la comunidad. En las elecciones de 1994 para designar autoridades vecinales (Delegación y Consejo de Participación Ciudadana), de la lucha entre tres planillas resultó electa aquella que el entrevistado encabezaba³¹.

Aunque formalmente no le correspondía, el plan de acción de la delegación municipal, consideraba gestiones para la conclusión de la red de drenaje, la construcción de

²⁸ Entrevista con Alejandro Dámaso Cuevas Apango. (5-III-99)

²⁹ Hablamos de Baltazar Herrera, líder de colonias populares en la región Nororiente del estado de México. Militante del Partido de la Revolución Democrática.

³⁰ Básicamente la información se basa en la entrevista con el ex-delegado Raymundo Ambriz. (12-VII-1999). Secretario de Seccional y Secretario General de Seccional del PRI en los ochenta. Delegado municipal hasta 1995, Director de Gobernación Municipal (1995-1996) y, regidor (PRI) en la administración 1997-2000.

³¹ Para el desempeño de sus funciones como autoridad auxiliar el entrevistado abandonó su trabajo para desempeñarse de tiempo completo a la gestión. Entrevista con Raimundo Ambriz. 12-VII-99

guarniciones y banquetas, sin contemplar, en ese momento, la pavimentación. Para estructurar la participación de los vecinos, se nombraron representantes de calle (titular y suplente), se propusieron reuniones por calle, no solo con los representantes. Para la gestión ante las autoridades locales, se hacía acompañar por grupos de vecinos.

En la primera etapa de realización de la obra pública el Consejo de Participación Ciudadana coadyuvó en las tareas de organización y de gestión. Una vez que los avances en guarniciones y banquetas eran notorios, empezaron a pensar en el tendido de la carpeta asfáltica que, de acuerdo a la percepción del entrevistado, previamente requería la introducción de la red telefónica subterránea. En ese momento en la colonia inicia una nueva etapa en las formas de organización y movilización vecinal, que la hace más fuerte y diferente al del resto de las comunidades del municipio.³²

Tal capacidad de organización (en la historia del municipio, tal experiencia resultaba inédita), se manifestó en diferentes actos públicos: informes de gobierno, visitas de funcionarios estatales y federales, caravanas y marchas a la capital del estado).³³ Sin embargo cuando se entró a la etapa que correspondía a la pavimentación, hubo una ruptura con el Consejo de Participación Ciudadana. La razón fue una disposición del ayuntamiento donde se estipulaba la cooperación económica de los vecinos para realizar el tendido de la carpeta asfáltica. El representante del Consejo mantenía una postura de aceptación, mientras que el delegado rechazaba tal mecanismo.

Esta ruptura, produjo la necesidad de replantear los mecanismos de gestión, trasladando la interlocución del gobierno municipal hacia el gobierno estatal. Nuevamente la caravana y el plantón, pero ahora en la explanada del palacio de gobierno del estado. Efectivamente, los vecinos no cooperaron y su líder fortaleció su imagen en el municipio. En resumen, podemos decir que la gestión encabezada por el delegado municipal, rebasó las formas y los límites instituidos para la gestión de la obra pública. Ya que no sólo fue el ejecutivo local el interlocutor principal. Además la introducción de los servicios se planteó

³² Fueron 20 camiones repletas de personas (todas de la colonia) al plantón de TELMEX Texcoco para exigir la introducción del servicio telefónico, amenazando con acudir a instancias superiores hasta lograr el cumplimiento de sus demandas. Entrevista con Raimundo Ambriz. 12-VII-99

³³ "El presidente Bernal nos empezó a reconocer...en sus informes de gobierno llevábamos 15 o 20 camiones. La gente iba bien ordenada, con sus mantas, mechones de colores, y sus porras, formados en columnas de seis, siguiendo a su líder". Entrevista con Raimundo Ambriz. 12-VII-99

como una exigencia y no, como un favor. En buena medida los vecinos quedaron exentos del esquema de cooperaciones económicas establecidas por el Ayuntamiento. Al mismo tiempo que el ejecutivo local supo lucrar con tal capacidad de organizar y movilizar a los colonos de Loma Bonita.³⁴

5.4 PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Una estrategia de participación social requiere ante todo de imaginación. Se deben señalar algunos de los rasgos que deben tener: flexibilidad, en cuanto a la forma, y temporalidad; de modo que en cada lugar adopte la forma que más se adapte a la tradición o a los intereses de la gente: comité, junta, consejo etc. Que sea por temas: mercado, parque, escuela, deportivo, es decir, en torno a un asunto específico, sobre el cual se establezcan acuerdos, formas de trabajo y metas puntuales, de tal manera que se adviertan logros y con ello se refuerce la confianza en las autoridades locales y se alimente una relación de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.

Para el caso del municipio de Tecámac, localizamos diversos actores sociales que de una u otra manera cuentan con una cierta capacidad de organización y mecanismos de acción, con repercusión en la toma de decisiones en torno a la distribución de los recursos de obra pública o en algunos casos referidos a problemas generales en el municipio.

Tal es el caso de la manifestación de rechazo de “más de quinientos ciudadanos” del municipio por la aplicación del programa “hoy no circula”, encabezada por un sector del Partido Revolucionario Institucional. Su vocero, Héctor Olivares, “manifestó enérgicamente a nombre de los ciudadanos que la aplicación del programa era intolerable...exigió la intervención de las autoridades municipales a efecto de dar solución inmediata a este grave problema..”.

³⁴ En palabras del delegado : “ quien legitimó a Bernal fue Loma Bonita...cuando quería gente me mandaba a llamar a mí (sic)”. Aunque otras colonias (San Martín) igualaban en número los contingentes “no se igualaban en la organización”. Entrevista con Raimundo Ambríz. 12-VII-99

Podría argumentarse, que dado el origen del contingente movilizado, mas bien pareciera un acto preparado por el ejecutivo local (de extracción priista) para impulsar una iniciativa que requería de un sustento social. Sin embargo debe resaltarse que para que una idea de este tipo arraigue en la mente de los ciudadanos requiere de ser aprehendida, compartida en cuanto demanda y necesidad común, para convertirse en acción pública y organizada. Ciertamente el perfil de la demanda no tiene un espacio territorial acotado a una comunidad, sus repercusiones se extienden a todo el municipio y pueden entenderse en dos sentidos.

Por una parte, se previenen probables excesos y acciones corruptas por parte de los agentes de tránsito, al arrebatarles lo que en otras partes se convirtió en veta de oro y; por otra, es una experiencia de participación ciudadana que aprovecha el espacio institucional idóneo para discutir y decidir acerca de los asuntos de todos los ciudadanos: el cabildo público. Mismo, en el que se acordó solicitar al presidente de la Comisión Metropolitana se pudiera exentar al municipio de Tecámac del programa citado.³⁵

Tocante a la participación ciudadana en la gestión de la obra pública durante el período 1994-1996, que también tuvo un peso importante, pero que no formó parte de la estructura institucionalizada, encontramos dos formas básicas: a través de la figura jurídica de asociaciones civiles y ,otra, con el sustento de los comités de base del Partido Revolucionario Institucional, esto es, de las Seccionales.

A través de la investigación no identificamos supremacía, en las comunidades, de organizaciones sociales, “independientes” de los partidos políticos o bajo la cobertura del Partido de la Revolución Democrática (UPREZ, UGOCEM) en la gestión de la obra pública. Tal vez existieran en ese período comités o grupos afines en diversas colonias, pero en el proceso que hemos estudiado poco se hace referencia a su participación.

5.4.1. ASOCIACIONES CIVILES

En este apartado mencionamos las asociaciones civiles existentes en el municipio, cuyo objetivo se relaciona con cuestiones urbanas, ya sea adquiriendo y subdividiendo terrenos o gestionando obra pública. Consideramos que su quehacer resulta innovador, ya que a través de esa figura jurídica se dio cauce a la toma de decisiones en torno al crecimiento urbano del municipio.

Es pertinente retomar la idea de Jesús Campos respecto a las repercusiones favorables que pueden producir en las sociedades locales y su gobierno, la existencia de organizaciones sociales que se integren, como parte de sus principios, a los procesos de gestión municipal. “Las organizaciones sociales autónomas son un factor, que junto a los órganos de participación ciudadana del ayuntamiento posibilitan un desarrollo local que mire hacia las verdaderas necesidades de la población del municipio y de la región”³⁶

Idea que nos abre un panorama en el análisis de la participación ciudadana en el municipio de Tecámac y que nos conduce a adentrarnos al conocimiento de las organizaciones sociales que se desempeñaron como actores de la gestión. Durante nuestra consulta del archivo municipal ubicamos la existencia de siete Asociaciones Civiles y una Cooperativa,³⁷ cuyo quehacer cotidiano se relaciona con cuestiones del desarrollo urbano. Existen otras agrupaciones, cooperativas, asociaciones, etc. en el municipio de Tecámac, pero su rango de acción es más bien sectorial (tianguistas, taxistas, comerciantes establecidos, etc.).

Para conocer del funcionamiento de las organizaciones sociales, realizamos trabajo de campo (entrevistas) con representantes. Elegimos trabajar con tres asociaciones (Lomas de Ozumbilla, Hueyotenco y Vivienda y Bienestar para tu familia) y la cooperativa de colonos independientes del Estado de México. En el caso de Lomas de Ozumbilla y Hueyotenco las seleccionamos porque tuvieron un papel relevante en la consolidación de

³⁵ Petición aprobada, con la salvedad de hacerlo efectivo, únicamente, en la “Fase I” de doble no circula. Libro de Cabildos. 1994. Acta 35. 15-X-94

³⁶ J. CAMPOS. *Gobiernos municipales para el desarrollo local y regional*

³⁷ Estas son: Vivienda y Bienestar para tu Familia, Colonia Lomas de Ozumbilla, Unidad Atlazalpa, Unión Nacional de Camioneros, Campesino y Similares de la Rep. Mexicana, Jesús Romero Flores, México Independiente, Unión de Colonos Sección “A” de Granjas Valle, todas ellas A.C. y, la Sociedad Cooperativa de Colonos Independientes del Estado de México.

las comunidades de origen; la tercera asociación la seleccionamos porque dio origen a un nuevo asentamiento de población y; por último, elegimos la cooperativa de colonos para tratar de ubicar las diferencias entre sus mecanismos de organización y participación en relación con las Asociaciones Civiles.

A continuación presentamos un concentrado de información resultado de las entrevistas con representantes de Asociaciones Civiles.

Cuadro 4

TECAMAC, MEX. ASOCIACIONES CIVILES Y LA GESTIÓN DE LA OBRA PUBLICA 1994-1996

	LOMAS DE OZUMBILLA A.C.	HUEYOTENCOTL A.C.	COOPERATIVA DE COLONOS INDEPENDIENTES DEL EDO DE MÉXICO S.C.L.	VIVIENDA Y BIENESTAR PARA TU FAMILIA A.C.
Fundación	1988	1995	1983	1994
Objetivos y metas	a) regularizar los terrenos b) gestionar servicios públicos	a) adquisición de terrenos (para personas que necesitaran) con servicios incluidos	a) regularización de terrenos	a) regularización de terrenos b) gestionar servicios públicos
Relación con organizaciones políticas.	PRI	PRI	UGOCEM, PRI	PRI
Participación en la gestión de la obra pública	Cooperación económica, faenas de trabajo y movilización: a) presión al presidente, b) apoyo en giras de funcionarios. c) Comidas	a) gestión individual b) Apoyo, de otro sector, al presidente durante diferentes giras de funcionarios estatales o federales. c) Organización de comidas	Movilización junto con pobladores de otros municipios (UGOCEM); Apoyo, de otro sector, al presidente durante diferentes giras de funcionarios estatales o federales	Gestión normativa.. Fraccionamiento Social Progresivo
Apoyos del presidente	materiales, integración de la comunidad a los diferentes programas de obra pública (pavimentación)	Dotación de lotes con todos los servicios (agua, luz, drenaje, guarniciones y pavimentación (convenio)	introducción de guarniciones y banquetas	Nada. Solo se le solicitó lo que la normatividad señala. Apertura de avenidas y factibilidad de servicios
Participación de regidores en la gestión	nula	nula	nula	nula
Consolidación o debilitamiento de la org.	actualmente ya no opera	sólo de membrete	mero vendedor de lotes	Existe pero no gestiona

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas.³⁸

³⁸ Lomas de Ozumbilla y Vivienda y Bienestar para tu Familia, presidentes de la A.C.; Hueyotencotl, Tesorera de la A.C., Cooperativa de Colonos, a miembro fundador.

Uno de nuestros informantes³⁹, a la sazón constituyente de La Asociación Civil Vivienda y Bienestar para tu Familia, señala que ésta surge, para beneficiar a los avencindados en el municipio (por lo menos 5 años), casados y con familia, además de ser de escasos recursos, para lo cual se emprendió un estudio socioeconómico. Siendo mayoría los solicitantes de “las colonias populares” del municipio.⁴⁰

Se aprovecha la figura de Fraccionamiento Social Progresivo contemplado en la Ley de Asentamiento Humanos del Estado de México⁴¹, y del municipio se solicitaron la Factibilidad de servicios; así como del gobierno estatal la autorización. Los servicios con que se inicia el desarrollo, son agua potable y drenaje, quedando pendientes la luz, guarniciones y banquetas y pavimentación. Se trata de que al adquirir lotes (en total 130) se emprenda la autoconstrucción y la compra de materiales en común.

De acuerdo con el entrevistado:

Lo que resulta una experiencia inédita en el municipio, siendo el único antecedente la colonia Los Olivos. Ya que las que existían se formaron una vez que tenían los problemas para regularizar la tierra y obtener los servicios públicos, esto es fueron por necesidad y de hecho; mientras que la A.C.: en cuestión se emprendió por la vía del derecho, esto es, arreglar todo antes de proceder a la adquisición de terrenos.⁴²

En opinión del presidente del comité municipal del PRI, contrario a lo que pudiera pensarse, en ningún momento contaron con el apoyo del Ayuntamiento. Además, otro de los objetivos perseguidos, fue el de densificar las zonas aledañas a los pueblos, (lo que facilitaría la conexión a los servicios con que cuentan estos) para lograr una mayor integración social en el municipio. La filosofía es “ir poblando ordenadamente los pueblos, sin desequilibrar la ecología las costumbres y tradiciones centenarias”.

³⁹ Entrevista con Héctor Olivares. 16-III-99. Fundador del Partido Revolucionario de los Trabajadores 1974. Fundador de la coordinadora obrera de Ecatepec (Trailmobil, Kelvinator, etc.). Militante del PRI desde 1976. Coordinador de asesores del Ayuntamiento de Tecámac 1982. Presidente del comité municipal del PRI durante 1994-1996 y de 1998 a la fecha.

⁴⁰ Como se había mencionado, la promoción para constituir la Asociación Civil se emprendió en las colonias populares. Se llenaban las solicitudes, el comité revisaba, realizaba una visita física a la casa del solicitante (de 300 solicitudes, se seleccionaron las 130 beneficiadas). Entrevista con Héctor Olivares. 16-III-99

⁴¹ En el artículo 69 la LAHEM tipifica los fraccionamientos: Habitacional popular, Habitación residencial, Habitación campestre, Industrial, Comercio y Servicios, Social Progresivo y Mixto. Acerca del Social Progresivo, el artículo 100 consigna que: “Podrán ser realizados a iniciativa del Estado y municipios, de sus organismos descentralizados, de las organizaciones del sector social o del sector privado, con el fin de permitir a las familias de las clases económicas más desvalidas el acceso al suelo y la posibilidad de ejercer su derecho constitucional a una vivienda digna y decorosa”.

De acuerdo al dirigente priísta, "Algunas de las particularidades del proceso es su transparencia en el manejo de las aportaciones de los miembros, ya que si adquirían un lote y no lo podían cubrir, se procedía a la devolución del importe (lo que no se da en otras asociaciones)."El papel que jugaron los Consejos de Participación Ciudadana y la delegación local, fue mínimo ya que las gestiones se hicieron de forma independiente. Sólo que, por ejemplo las áreas de donación serán compartidas por los habitantes del desarrollo y la gente del pueblo (Reyes Acozac).

A pesar de que en la Constitución de la asociación Bienestar Para tu Familia, se nota un conocimiento de las vías institucionales para concretar el proyecto, en opinión de su presidente, "no puede considerarse que la experiencia de esta A.C., sea un modelo a seguir en cuanto a los procesos de urbanización en el municipio, ya que el Estado tiene una responsabilidad que cumplir, mientras que las A.C's promotoras de la vivienda pueden ser una alternativa, pero no el eje fundamental."

En su perspectiva, las Asociaciones Civiles, promotoras del desarrollo, son capaces de:

- a) Desarrollar la organización de la sociedad civil en beneficio del municipio
- b) Suplen la carencia de políticas institucionales (en sus tres niveles de gobierno).
- c) En el caso de la A.C. mencionada, puede decirse que es "la primera que busca beneficiar a los residentes".
- d) Sin lucrar, abarata los costos de suelo y vivienda."

Hipótesis interesante , pero que requiere de un análisis más puntual. Sin embargo no debe desdeñarse el que la constitución delas asociaciones civiles estudiadas, ahorró un sin fin de trámites, tiempo y desgaste institucional y social, que de no haberse implementado, la regularización del suelo y la introducción de los servicios públicos, hubiese transitado por el viejo esquema: abandono, insalubridad, alto costo económico y largos años de espera.

Por su parte, la constitución de la A.C. Hueyoténcotl, siguió un proceso un tanto diferente, ya que en el mismo hubo una importante gestión del presidente municipal. De acuerdo a nuestra entrevistada "se elaboró un escrito para que el presidente vendiera

⁴² Entrevista con Héctor Olivares. 16-III-99.

terrenos para aquellas personas que estuvieran necesitadas”.⁴³ Se eligió la figura jurídica de A.C. “para no perjudicar al presidente(sic), además (el presidente) puso a su gente de su entera confianza a manejar el dinero (la señora Hermelinda Juárez Hernández “brazo derecho del presidente”⁴⁴

En torno al perfil político de los diversos agentes, se debe resaltar el doble juego o doble dimensión de su acción. Por ejemplo, la tesorera de la A.C. Hueyoténcotl era, al mismo tiempo, presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y presidenta del Seccional del PRI. Realizó gestiones en las que difícilmente se puede tipificar cuáles correspondieron a una u otra instancia

¿Por que se elige la figura de Asociación Civil para la gestión de los servicios públicos?. En el caso de la colonia Lomas de Ozumbilla, nuestro entrevistado⁴⁵, considera que la gestión de la obra pública es mejor a través de una A.C., “ya que los Consejos de Participación Ciudadana están sujetos por el Ayuntamiento, en cambio las A.C. tienen mayor capacidad de gestión”. Como en el caso de Hueyoténcotl, el presidente de la Asociación Civil cumplía, además, con otras tareas partidistas⁴⁶

A cambio, en el período 1994-1996, en la colonia :

- Se cambió el mobiliario del Kinder y se colocó malla perimetral
- Se asfaltaron todas las calles de la colonia y la vía de acceso a la misma.

En cuanto a la participación ciudadana,(se organizaron por jefes de calles, se realizaban dos reuniones por semana donde se discutían: avances de las obras, necesidades y problemas.). Además, en 1995 solicitaron la avenida (vía de acceso a la colonia) ante el gobernador del estado, mediante oficios que se entregaron en las múltiples visitas que realizó al municipio, pero que les fue negada por que en la colonia se habían filtrado gentes del PRD (“lo cual no íbamos a permitir”).

⁴³ Entrevista con Lucina González Cardona (9-III-99) .

⁴⁴ En promedio cada lote cuenta con una superficie de 120m² y en total son “como 103 lotes”. Los terrenos se vendieron con servicios (luz, agua, guarniciones, pavimentación), los cuales fueron introducidos por parte del ayuntamiento. Vendándose a un precio de \$20,000.00 (\$5,000.00 de enganche y \$500.00 de mensualidad

⁴⁵ Alejandro Dámaso Cuevas Apango. (5-III-99)

⁴⁶ Como era pegar propaganda de los candidatos del PRI “a título personal”, además de participar en la organización de recepciones a diferentes funcionarios estatales o políticos “importantes. Señaló el entrevistado que cuando UPREZ tomó el palacio municipal sirvió como parte del grupo de choque para, virtualmente,

Señala que el compromiso que la colonia tenía con el presidente municipal era de apoyar con un camión de personas cada que así lo requiriera la situación, ya sea giras del gobernador o del presidente de la república por el municipio, o cuando el presidente municipal lo requiriera en otros lugares (Toluca, Chalco, Texcoco, Zócalo de la ciudad de México). De acuerdo al entrevistado “no se permite la participación de otros partidos u organizaciones porque no aportan cosas.

En la colonia Los Olivos, algunas personas contactaron con la UGOCEM. Particularmente con, el ahora presidente municipal de Nezahualcóyotl, Valentín González (1997-2000). Formándose una cooperativa, con el objetivo de regularizar la propiedad de los terrenos. De acuerdo al entrevistado, los servicios públicos que se gestionaron con la UGOCEM, a través de la movilizaciones a Toluca (conjuntas con otras colonias) fueron guarniciones y banquetas.⁴⁷

La cooperativa se escindiría en dos grupos antagónicos: el de la UGOCEM y la priísta (que siempre ha ocupado la presidencia de la cooperativa). La parte que ocupa la presidencia (Manuel Zavala, y su hija Yolanda, junto con la señora Esperanza) ha realizado la asignación y venta de terrenos como si fueran de su propiedad, para lo cual contaron con el apoyo y complicidad del presidente municipal Eduardo Bernal. Ya que juntos “vendieron las áreas de donación, jalando gente para apoyar al PRI, porque siempre los obligaban a asistir a sus actos políticos”.

Como podemos constatar el funcionamiento de las organizaciones sociales estudiadas está permeada por la presencia de los partidos políticos, predominantemente el PRI. Además, las gestiones que realizaron, difícilmente se pueden separar o diferenciar de la gestión que realizaban los Consejos de Participación Ciudadana, ya que sus representantes cumplían una doble o triple función pública.

sacar a la organización señalada. Lo metieron a la cárcel, pero recibió el apoyo del municipio. “Por eso el ayuntamiento tenía un gran compromiso conmigo...”).

⁴⁷ Entrevista a José Albarrán Pérez. (5-III-99). Fundador de la colonia Los Olivos. Fundador de la Cooperativa de Colonos Independientes del Estado de México S.C.L.. Delegado municipal 1997-2000. Es necesario señalar que en la comunidad cuentan con Kinder, primaria y secundaria, que según el entrevistado resaltaron de la gestión y trabajos de la UGOCEM. (La esc. Primaria lleva el nombre de “Jacinto López Moreno”, uno de los fundadores de UGOCEM).

5.4.2. SECCIONALES DEL PRI

La estructura del Partido Revolucionario Institucional en el municipio de Tecámac la conforman sus tres sectores (Campesino, Obrero y Popular), sus organizaciones (mujeres, jóvenes y movimiento territorial, entre otras) y los Seccionales. Cada uno con historia y tareas específicas. Coordinados todos ellos por un Comité Directivo Municipal.

A los sectores les corresponde la representación de un sector de la sociedad, definidos en función del papel económico que cumplen, ya sea en el sector primario de la economía, el secundario y el terciario. Las organizaciones tienen por encargo impulsar el trabajo proselitista entre grupos sociales específicos, con demandas y banderas de lucha particulares. Por su parte las Seccionales son la representación territorial del partido en cada una de las comunidades, definiéndose a partir del número de secciones electorales existentes en cada localidad.

Las funciones que cumplen las Seccionales se pueden dividir en dos grupos: a) De proselitismo político, esto es, aquellas relacionadas con actividades de integración ciudadana al padrón de agremiados priistas, como medio de comunicación entre el Comité Municipal y la base militante (incluye simpatizantes) y como organizadores de actos públicos; b) Como intermediarios de su sección electoral en la gestión de los servicios públicos ante las autoridades correspondientes (auxiliares y municipales).

De acuerdo al presidente del Comité Directivo Municipal en el período 1994-1996 el papel que tuvo el PRI en la realización de la obra pública, a través de sus Seccionales, fue la de “servir como impulso, ya que formaba parte de los programas del partido, aunque no jugó un papel determinante, más bien coadyuvó.”⁴⁸ Desde su perspectiva el Ayuntamiento debería brindarles facilidades: “servicios, equipamiento en una actitud de corresponsabilidad”.

Uno de los aspectos sobresalientes en el análisis del papel de los Seccionales, fue el hecho de que sus miembros, ocupaban al mismo tiempo, cargos en la estructura partidista, como de representación institucional (delegados municipales o de los Consejos de

⁴⁸ Entrevista con Héctor Olivares. 16-III-99

Participación Ciudadana, como vimos con algunos dirigentes de las Asociaciones Civiles, cumplían una triple función a la vez.

Uno de nuestros entrevistados, al referirse a la función que desempeñaron las Seccionales en la gestión de la obra pública, principalmente en las colonias, un bastión fundamental fue la participación vecinal soportada por el trabajo de las Seccionales.⁴⁹

En la colonia Hueyotenco, además de la labor de convencimiento por parte de los representantes de las Seccionales, los locatarios del mercado cooperaban con “cosas para darles a los que fueran a las concentraciones”(estuvieron en Texcoco, Toluca, Chimalhuacán, Chalco, Ecatepec, el Zócalo de la ciudad de México y en diferentes partes del municipio). Los camiones los pagaba “el partido”, pero había que organizarse con el presidente de la Seccional de cada comunidad⁵⁰. De los “viajes el presidente les decía: “Los otros que no estén molestando ya que cuando el necesitaba el apoyo de la comunidad la gente no asistía y cuando lo necesitaban, entonces sí lo buscaban”. De la información que obtuvimos en las diferentes entrevistas que realizamos, podemos afirmar que los contingentes que se movilizaban en apoyo a los actos del partido mayoritariamente se componía de mujeres. También podemos sostener que a través de las Seccionales se organizaron “recepciones al presidente, ya fueran desayunos o comidas, para darle las gracias”.

Si hubiera una forma de ilustrar empíricamente el concepto de clientelismo que utilizamos en páginas anteriores, tal vez el ejemplo del modo de funcionamiento de los Seccionales del PRI durante 1994-1996 nos sería de gran utilidad.

⁴⁹

Entrevista con Alejandro Dámaso Cuevas Apango. (5-III-99)

5.5. RESULTADOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA GESTIÓN

En esta parte del trabajo, se plantea una evaluación de los resultados sociales y políticos del modo de gestión predominante durante 1994-1996. Básicamente resaltamos que, a pesar de los progresos materiales con repercusiones favorables al mejoramiento de las condiciones de vida de las población, desde el punto de vista político el modo de gestión generó efectos perversos, al cerrarse un ciclo histórico de continuidad de las administraciones priista, para dar paso a la alternancia política bajo las siglas del Partido Acción Nacional.

En un análisis que realiza la actual administración municipal del PAN (1997-2000), se señala que en la pasada administración, el rubro de guarniciones, banquetas y pavimentación fue de los más atendidos,

...pese a que no se logró cubrir todas las necesidades; persisten rezagos en colonias como la Ampliación Esmeralda, Esmeralda y Margarito F. Ayala, por citar algunas, y en la mayoría de los doce pueblos. En promedio, el 76% de las localidades tienen ya calles asfaltadas con sus guarniciones y banquetas, a las que es necesario dar mantenimiento para evitar su rápido deterioro. En el eje de desarrollo norte están pavimentadas el 70% de las calles. El eje de desarrollo centro tiene pavimentadas el 80%, lo mismo que el eje de desarrollo sur.⁵¹

De acuerdo a la visión de uno de los entrevistados considera que Eduardo Bernal: “como presidente fue buen presidente, trabajó mucho, dio mucho.” Al principio de su gestión, “atendía a toda la gente que se acercaba, ya que sólo él podía extender los vales de materiales”. (Sin embargo) “no se organizaba en la entrega de los materiales, los distribuía mal; a veces a las personas que no eran las indicadas...y ya después eran los problemas...”.⁵²

A su vez el delegado municipal de la colonia Los Olivos nos señaló: “Fue un buen presidente, en el sentido de que sí trabajó, (porque) se notó el cambio, ya que con los anteriores (presidentes) no se vieron adelantos en las colonias”.⁵³

Desde el punto de vista del presidente de la A.C.: Lomas de Ozumbilla, una evaluación de la gestión del presidente Eduardo Bernal, la plantea así: “un 85% positiva”, ya que el fue “testigo de antes y después de las obras”; y un 15% negativa, ya que el

⁵⁰ Entrevista con Lucina González Cardona (9-III-99)

⁵¹ H: Ayuntamiento de Tecámac 1997-2000. *Plan de Desarrollo del Municipio de Tecámac 1997-2000*. p.126

⁵² Entrevista con Lucina González Cardona (9-III-99).

presidente “no se organizaba (y) no propiciaba una verdadera organización de la población”.

El ex-director de la DGDUOPyV municipal a guisa de evaluación de la gestión del presidente municipal, considera que desde el punto de vista cuantitativo se puede considerar favorable, ya que el avance en la obra pública (guarniciones, banquetas y pavimentación) fue “notable”, ya que si se efectúa una revisión del Plan de desarrollo Municipal, la mayor parte de las metas y acciones se cumplieron. Sin embargo, si se analiza desde el punto de vista del fortalecimiento de las prácticas democráticas y la participación ciudadana, es obvio que los resultados son magros, ya que las prácticas predominantes fueron de clientelismo político.

En cuanto a los resultados políticos, la gestión del presidente Bernal no dio paso a una nueva administración priista, sino que en las elecciones de 1996, el ayuntamiento pasó a manos del Partido Acción Nacional. Todo tiene que ver con los modos de hacer política.

De acuerdo a uno de los actores políticos principales de la última década⁵⁴, se pueden distinguir dos grandes momentos en la designación de los candidatos del revolucionario institucional a la presidencia municipal: el de “consulta a la base” (1988-1990 y 1991-1993) y el de “las designaciones” (1994-1996 y la elección perdida de noviembre de 1996). En todo este proceso de transición tuvo un papel central el grupo político Emiliano Zapata, el cual surge al término de la administración de Gaspar Ávila⁵⁵.

El grupo tuvo la fuerza para designar el candidato a la diputación y al nuevo presidente municipal. Uno de los mecanismos que fortalecieron al grupo fue la consulta a la base, ya que “tenían que responderle a los otros grupos políticos fuertes del municipio: la familia Alarcón y el del ex-presidente Nazario Cruz Vargas”⁵⁶. Nuestro entrevistado considera que 1990 fue el año de mayor fuerza del grupo Emiliano Zapata, al mismo tiempo

⁵³ Entrevista con José Albarrán Pérez. (5-III-99).

⁵⁴ Entrevista con José Ovando Ramírez. (25-6-99)

⁵⁵ Los principales personajes políticos que el entrevistado considera como “ejes rectores de la administración 1988-1990” fueron: Miguel Ángel Alarcón y Eduardo Bernal (fungiendo como asesores). Otros fueron Jesús García, Mario Paz, Salvador Nasta y José Ovando. En ese equipo la función política la desempeñaba Eduardo Bernal. El entrevistado lo considera el “político-político”. Mientras que Ovando se autodefine como el “administrador”. Eduardo Bernal tenía tanta fuerza que en 1990 fue el candidato del PRI a la diputación local. Mientras que para la presidencia municipal, la disyuntiva era: José Ovando o Salvador Salgado Escalona.. De la consulta a la base se determinó la candidatura de Salvador Salgado.. Entrevista con José Ovando. 25-6-99

que el inicio de su descomposición, esto es “el inicio de su debilitamiento como grupo influyente y poderoso a nivel municipal.”⁵⁷

Respecto a esto último el ex-secretario de gobierno 1988-1990, refiere que:

Durante el período 1991-1993, el grupo Emiliano Zapata se escinde, y aparecen el Grupo Solidaridad (formado por ex-presidentes y por la familia Alarcón) y, el grupo de los Sectores del Partido (liderados por Héctor Rivero y Héctor Olivares). Por su parte, Eduardo Bernal ‘el político-político, no pone todos los huevos en una sola canasta’. Ya que en los hechos no fue miembro del grupo E: Zapata, sólo era en el discurso.⁵⁸

Al finalizar el trienio 1991-1993, se puede observar una transición política importante. En las designaciones a las candidaturas a la diputación local y presidencia municipal “no hubo consulta a la base y se volvió a las designaciones”⁵⁹

Cuando concluía el período de gobierno 1994-1996, al interior del municipio:

...cuatro (eran) los grupos (priistas) que se disputan el poder...el Ojo de Agua, Solidaridad, Emiliano Zapata y Festac; pero la lucha es principalmente entre el Zapata y el Festac; al primero le dirige el actual diputado federal Gaspar Ávila Rodríguez y el segundo Jorge Alarcón Olivares. Se dice que el alcalde Eduardo Bernal Martínez pretende fundar el grupo Luis Donaldo Colosio, para dejar al Zapata al cual pertenece.⁶⁰

Era sabido en los medios políticos locales que en la lucha por la nominación a la candidatura del revolucionario institucional, cada uno de los aspirantes realizaba labor de convencimiento en varios frentes: Jorge Alarcón trabajaba su postulación en Toluca, mediante su estrecha relación con la cúpula estatal y el gobernador; por su parte el suplente del diputado federal de la circunscripción, Salvador Nasta Ripoll, hacía campaña entre la población⁶¹, mientras que “el mueblero y presidente de la Asociación de Comerciantes Establecidos de Tecámac (ACETAC), Aarón Urbina (era) mencionado con insistencia tal y

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ Para tal período, como candidato a la presidencia municipal se designó a Eduardo Bernal y como candidato a diputado local a Jorge Alarcón. Ambos ganarían sus respectivas elecciones. Desde el inicio de su gestión Bernal “empezó a trabajar en contra de Jorge Alarcón (diputado local)”. Cuestión que habría de influir en los resultados electorales de 1996. (derrota del PRI en el municipio). *Ibid*

⁶⁰ En el periódico local: Estado de México p.11. Encontrado en la sección: Varios 1995. Obras Públicas Municipales. Archivo Municipal.

⁶¹ Por ejemplo, la noche del 15 de Septiembre del 96, apareció en el pueblo de Ozumbilla, como “padrino de la Reina de las fiestas patrias” para regalar “una verdadera corona para la reina”. Comentario del delegado municipal 1994-1996, Rafael Hernández Flores.

como lo fue en la campaña pasada.⁶² También se llegaron a mencionar al presidente del Comité Municipal del PRI, Héctor Olivares (uno de nuestros entrevistados) y al ex-secretario José Ovando Ramírez.⁶³ A fin de cuentas, Jorge Alarcón Olivares abanderó la causa priista; mientras que el excluido, Aarón Urbina, pasaría a formar parte de las filas del Partido Acción Nacional, que como es sabido, lograría el triunfo en las urnas.⁶⁴

Las fracturas internas y la división acendrada del PRI en este proceso, nos recuerda el comentario de Octavio Paz, al referir que una de las vías por las cuales se podría perder la hegemonía del PRI, no provenía de factores externos, sino de un profundo deterioro de las relaciones y reglas del juego al interior del partido, y las subsecuentes rupturas que esto implica.⁶⁵ Paradojas de la vida. de lo que se suponía apuntaba a un control absoluto de grupos y actores políticos, a través de un modo autoritario de gestión, resultó una alternancia en la filiación política de la nueva administración. Esto es, un efecto perverso de la acción de gobierno.⁶⁶

Sin embargo no se puede negar que el municipio de Tecámac, experimentó una transformación en cuanto a la dotación de servicios públicos para la comunidad local,

⁶² En el periódico local: Estado de México p.11. Encontrado en la sección: Varios 1995. Obras Públicas Municipales. Archivo Municipal.

⁶³ En 1996 los aspirantes priistas a la candidatura a la presidencia municipal (José Ovando, Salvador Nasta, Héctor Olivares, Jorge Alarcón) se entrevistaron con el gobernador del Estado de México para exponer sus plataformas políticas. A fin de cuentas se designó a Jorge Alarcón como candidato. "El más manejable de todos". "Sin embargo no se pudo resarcir el daño que hizo durante los tres años anteriores a Jorge Alarcón". Entrevista con José Ovando. 25-6-99

⁶⁴ De acuerdo a José Ovando En las elecciones de 1996, los factores, que influyeron en la derrota fueron: 1) "Bernal dijo voten por el PAN a la elección municipal y por Nasta (Salvador) a la diputación local,, 2) Alarcón no tuvo equipo", 3) Bernal prostituyó a los dirigentes y a la ciudadanía (ya que el voto y los apoyos eran comprados, y 4) El sistema había humillado, pisoteado a la gente y marginado a la población".

⁶⁵ O. PAZ. *El Ogro filantrópico (Historia y política 1971-1978)*.

⁶⁶ Ciertamente que existieron una serie de factores externos que explican la derrota electoral del revolucionario institucional. El Estado de México a partir de las últimas elecciones para renovar ayuntamientos, efectuadas en noviembre de 1996, arrojó un escenario electoral tripartidista. El Partido Revolucionario Institucional se mantuvo como primera fuerza. El total de votos emitidos a favor de este partido disminuyó en términos absolutos y relativos. La votación emitida a favor del PRI en 1993 representaba el 59.31% de la votación, los votos obtenidos en 1996 el 37.22%. Preside la mayoría de los municipios del estado, (74 de 122, contra los 108 del período anterior), gobierna al 47.53% de la población, mientras que en el período anterior gobernaba al 97% de la población". El PAN se ubicó en la segunda posición; en 1993 obtuvo 428,966 votos, mientras que en el 96 alcanzó 837,203, que representa un 30.48%; el número de municipios pasó de seis a veintitrés, pero el cambio más significativo es en relación a la población gobernada, que del 1.63% pasó al 31.30% (3,581,117 población). El partido de la Revolución Democrática se estableció como la tercera fuerza. En 1993 obtuvo 332,283 votos y en la última elección incrementó el número a 594,477 votos que representaron el 21.64%. De gobernar cuatro municipios pasó a 24, en los que está asentada el 21.09% de la población del estado. El Universal 21 de Septiembre, 1996.

observándose en todas y cada una de sus localidades servicios, tales como banquetas, guarniciones, asfalto, alumbrado público, remodelación de plazas y jardines etc., como nunca antes en la historia del municipio.

Solo que tal boom en los servicios estará ligado a un muy particular estilo de gobernar que tiene que ver con un presidente “fuerte” y, una participación ciudadana mediatizada y fuertemente controlada. El período 1994-1996 se puede caracterizar como un ejercicio donde se observan actitudes patrimonialistas y clientelares.” La importancia no está en la novedad de dichas prácticas, sino en los descubrimientos de su persistencia a pesar de la sucesión de regímenes políticos y de su contemporaneidad con relación a los nuevos esfuerzos de modernización del Estado”.⁶⁷

Por lo mismo resulta paradójico que ante un avance sustancial en la dotación de servicios públicos en el municipio de Tecámac observado en el período 1994-1996, se haya producido un fenómeno de escasa participación ciudadana innovadora, crítica y propositiva y al mismo tiempo una debilidad estructural de las organizaciones de la sociedad civil.. Sin embargo cabe preguntarse acerca de las diferencias en los modos de gestión, sobre todo conocer si desde la sociedad local se han modificado los patrones de conducta pública, o simplemente se encuentra aletargada y añorando el viejo estilo clientelar

En ese sentido la elección del tema “La gestión de los servicios públicos en el municipio de Tecámac, México.” se inserta en los temas de debate actual en América Latina; ya que los problemas inherentes al estudio de la gestión y los gobiernos locales hacen referencia a los niveles de vida de la población. Entendiendo que la cobertura, calidad, y costo de los servicios públicos municipales repercuten en la vida cotidiana de los ciudadanos.

⁶⁷ E. NUÑEZ. *Introducción*. En: F. CARRIÓN. *Et al. Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. p19

CONCLUSIONES

Es válido preguntar acerca de la posibilidad que tienen los municipios para lograr un verdadero desarrollo con autonomía, teniendo a sus espaldas la crisis económica. Por ejemplo, en la ciudad de México existe una superposición de poderes que no permite una actuación articulada entre los diferentes órdenes de gobierno y donde los municipios se subordinan en la jerarquía de relaciones intergubernamentales. Los procesos de reforma del Estado exigen un amplio espectro de participación y complejos cambios culturales y la ruptura de las viejas formas de hechura de las políticas públicas.

Los modos de gestión forman el marco de relaciones sociopolíticas que construyen a diario los distintos actores locales. Una gestión democrática se caracteriza por la existencia de mecanismos claramente definidos por las instituciones y por los ciudadanos a través de la participación. De acuerdo a diversas investigaciones en América Latina de los tres modos de gestión tipificados, Control Político, Participativo y Democrático, los dos últimos tienden a impulsarse como parte de la revitalización política y administrativa de los municipios, tanto en el diseño institucional como en las prácticas cotidianas.

En México el marco normativo vigente regula la participación del municipio en la planeación del desarrollo, bajo el principio de corresponsabilidad entre los niveles de gobierno para el logro de los objetivos nacionales del desarrollo. Destaca la participación ciudadana como eje, según sea el caso, tanto en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, los Comités de Planeación Democrática Estatales y los Comités de Planeación Municipales.

Durante el siglo XX el artículo 115 constitucional se reformó con la intención de sustentar la capacidad reglamentaria de los municipios en el diseño de la política pública y la generación de programas y proyectos que tiendan, con mayor fortuna, a elevar los niveles en la calidad de vida de la sociedad en su conjunto. Es decir, la evolución del marco institucional y legal apunta hacia una mayor autonomía municipal.

Sin embargo, la mayor parte de los municipios mexicanos sigue demandando dos cuestiones básicas: recursos y autonomía. Al respecto, consideramos correcto aseverar que la revisión de las finanzas municipales, los servicios públicos, la participación ciudadana y la planeación del desarrollo, son variables que nos permiten estimar la existencia o no de decisiones democráticas y consensadas, bajo el principio de autonomía y corresponsabilidad institucional.

Las finanzas municipales son débiles por la fuerte dependencia respecto a las participaciones y por la incapacidad para contar con sistemas adecuados de recaudo y operación financiera. El tema de los servicios públicos nos permiten entender los sistemas político y de actores de la gestión local, así como explicar las posibilidades que tienen los municipios para ser promotores del desarrollo. La participación ciudadana en los asuntos públicos va estrechamente ligada al perfeccionamiento de la democracia y la posibilidad de una gestión cualitativamente mejor. Actualmente los planes de desarrollo ocupan un lugar central en el ejercicio de gobierno, ya que expresan las aspiraciones de los actores, e inducen modificaciones en el conjunto de las relaciones sociales y políticas.

Una vez efectuada la reflexión entorno al marco general de la vida municipal, nos enfocamos al análisis de la gestión de los servicios públicos en el municipio de Tecámac, México, durante el período 1994-1996, lo cual sirvió como referente para confrontar el marco general de la reforma del Estado y sus sustentos teóricos con los procesos empíricos de un municipio metropolitano. Bajo esa idea hicimos un seguimiento de cada uno de los cuatro aspectos señalados como ejes rectores de la autonomía municipal.

Revisamos los ingresos y egresos municipales de 1984a 1996 con la intención de observar las tendencias generales, así como destacar las especificidades del período 1994-1996. Durante los años de 1984-1993 notamos un viraje importante en la composición de los ingresos municipales. Los impuestos en 1984 representaban tan cerca del 6%, mientras que de 1985 a 1993 promedian poco más del 30%. Del mismo modo que se observa una ligera tendencia hacia la alza en la base porcentual de los Aprovechamientos y los Derechos. Las Participaciones de representar casi las tres cuartas partes del presupuesto en 1984, en años subsecuentes disminuyeron a menos de la tercera parte en la composición de los ingresos

En cuanto a los egresos durante el período 1984-1993, a pesar de que los gastos en la administración ocupan, en promedio, alrededor del 60% del presupuesto, es posible encontrar una relación inversamente proporcional entre los gastos de operación de las administraciones y los montos asignados a la realización de obra pública para cada año. Es decir, el aumento en cualquiera de ellos implica la disminución en el otro.

Durante el trienio 1994-1996, se observa una caída en los ingresos reales del municipio. En el rubro de Participaciones hubo un repunte en 1996 al cubrir casi la mitad del presupuesto que, complementado con el porcentaje correspondientes a Otros Ingresos, nos habla de una mayor dependencia. Mientras que, a pesar de haber aumentado el número de contribuyentes y los ingresos provenientes del impuesto predial, este rubro no se ubica en el mismo nivel porcentual observado en los ingresos promedio del período 1985-1993. En cuanto a los egresos más del 70% del presupuesto se ocupa en gastos de administración durante 1994 y 1995, mientras que en 1996 el porcentaje no rebasa el 50%. Aquí se observa la misma relación inversa entre Gastos de administración-Obra pública del período 1985-1993.

Cuando procedimos a la revisión del ejercicio de la planeación, encontramos que la estructura de la planeación en el Estado de México se constituye en torno a las facultades y competencias que la ley señala para los municipios y el gobierno del Estado, donde el papel rector y centralizador lo sigue teniendo el ejecutivo del estado, supeditando los alcances de la planeación local a las grandes líneas previamente trazadas. Un ejemplo lo constituye el Plan Proriente; elaborado para enfrentar los retos de la urbanización de la región norte-oriente del Valle de México donde las principales acciones para el municipio de Tecámac están contenidas en el paquete de desarrollo Nueva Tecámac .

Por su parte, el Plan Municipal de Desarrollo 1994-1996, planteaba como objetivo central el fomento de la participación ciudadana y la autogestión. Consignaba la preocupación por las repercusiones que, para el municipio, acarrearía la instalación del aeropuerto alterno de la ciudad de México, ya sea en el municipio de Texcoco o en Tizayuca, Hidalgo. Proponía la realización de un ambicioso programa de obra pública con repercusiones favorables en los niveles de bienestar comunitario, cuyos saldos se pueden considerar positivos en los fines, más no en los medios empleados para implementarlo.

Por dos razones, la hechura del Plan del Centro de Población Estratégico de Tecámac 1996-2010 resultó relevante. Primero, porque desde 1985 no se había analizado el sentido del desarrollo urbano en el municipio dejando a los vaivenes del azar la estructuración del territorio local. Segundo, porque la aprobación del Plan citado fue resultado de un amplio proceso de consulta pública. Anotamos que en tal proceso de hechura y aprobación, la actitud inicial del ejecutivo local fue de rechazo, aunque por la trascendencia política en que derivó, al final lo hace aparecer como una bandera más de su administración.

Desde el punto de vista político, el Ayuntamiento fue copado por el Partido Revolucionario Institucional; los regidores de ese partido político presidieron las comisiones de mayor peso político y económico, mientras que las comisiones coordinadas por la oposición ocupan un lugar marginal. Durante el periodo de estudio los cabildos se realizan abiertos a la ciudadanía, lo cual es importante ya que la población tiene la oportunidad de conocer y discutir los asuntos de interés general, aunque no participa en la votación para la toma de decisiones. En cabildo se diseñaron algunas políticas de ingresos, se definieron los criterios para la subdivisión y fraccionamiento de terrenos y se aprobó el Plan de Centro de Población Estratégico correspondiente. Sin embargo hubo vacíos en el diseño de la política de obra pública y en la programación y presupuestación.

De acuerdo a los resultados de la investigación, se puede sostener que en el trienio 1994-1996 la urbanización popular se realizó predominantemente por organizaciones sociales respaldadas en la figura jurídica de Asociación Civil. Del mismo modo, se pudo observar la aparición de nuevos actores en el proceso de urbanización: las inmobiliarias; las cuales introducen una lógica diferente a las, hasta entonces, practicadas en el municipio.

La realización de la obra pública correspondiente a guarniciones, banquetas y pavimentación se emprendió, básicamente, bajo tres programas: CODEM, PIE y CODESOL. Contó con una colaboración financiera importante de las comunidades y existió una cobertura amplia de las zonas urbanas. Se puede observar la inclusión selectiva de las comunidades a los distintos programas de financiamiento al determinarse la exigencia de un mínimo de porcentaje de vecinos de cada calles que habrían de solicitar,

exclusivamente, al presidente municipal la realización de obra pública. Las respuestas variarían según las circunstancias y la fuerza de las organizaciones solicitantes.

Podemos afirmar que en la realización de la obra pública estudiada, la modalidad de administración adoptada fue la de Colaboración, con la participación de la comunidad ya sea económicamente o con faenas de trabajo. No obstante no podemos definir un patrón de financiamiento homogéneo en las comunidades del municipio, ya que las variaciones porcentuales en cada comunidad obedecieron a una lógica de negociación y de presión política; resultando sintomático el caso de la colonia Loma Bonita, donde hubo una mínima cooperación económica vecinal o por el contrario, los elevados porcentajes de financiamiento que cubrieron los habitantes de los pueblos centenarios. Podemos sostener, entonces, que en tal estado de cosas observamos los efectos de lo político como mecanismo básico para la obtención de ventajas indirectas con respecto a las externalidades urbanas.

Desde la reglamentación más cercana al ciudadano y sus comunidades es posible apreciar candados a la participación efectiva de la población: El Bando Municipal contempla dos aspectos en torno a la participación ciudadana: en la elección de autoridades locales y en la gestión del desarrollo. En el primer caso, el Ayuntamiento se reservó el derecho de remover a las autoridades vecinales y, en el segundo, señala que los ciudadanos pueden integrarse a diversas comisiones de planeación; las cuales se formaron pero, escasamente fueron tomadas en cuenta para el diseño de las políticas públicas.

Los Consejos de participación ciudadana, en los hechos se convirtieron en una especie de empleados del presidente municipal sin goce de sueldo. Olvidando que son autoridades locales que surgen de elecciones y cuentan con amplio respaldo ciudadano, a los cuales deben entregar cuentas y no a los responsables del Ayuntamiento.

En la gestión de la obra pública no se identifica supremacía de organizaciones sociales independientes o bajo la cobertura de partidos políticos diferentes al PRI: Se conoce de la existencia de comités o de grupos afines a la oposición en diversas colonias, pero su papel en la gestión resultó mas bien marginal. Fueron las Asociaciones Civiles (y sus líderes), quienes juegan un papel fundamental en la gestión del desarrollo, fundamentalmente aquellas relacionadas con la dinámica política del PRI. Donde difícilmente se pueden separar o diferenciar las acciones que emprendían los Consejos de

Participación Ciudadana o las Secciones del partido, ya que los líderes cumplían una doble o triple función pública. En este marco político, el papel que juegan las mujeres como agentes de organización vecinal fue fundamental. Complementadas con la práctica del compadrazgo con el presidente municipal como fórmula para amarrar compromisos y afinidades. Estamos hablando del Clientelismo Urbano.

Señalamos que, aún con todas las contradicciones, entre el marco normativo-legal y el modo de gestión predominante en el municipio de Tecámac durante el período 1994-1996, los niveles de bienestar de la población, vía externalidades, mejoraron notablemente y, por tanto, se puede considerar exitosa la gestión de gobierno; pero al mismo tiempo, limitada en tanto los resultados cualitativos del fomento de una cultura de participación ciudadana acorde a los tiempos y el discurso de la descentralización, capaz de incidir en la cosa pública rebasando la mera colaboración. Ahora, si tal avance material se alcanzó, también es cierto que se sustentó en el incremento de las participaciones estatales y federales. Por tanto, se puede sostener que en el diseño y ejecución de las políticas públicas en el municipio de Tecámac no se observa coherencia con el principio de autonomía municipal.

Incluso resulta paradójico que ante un avance material en el municipio de Tecámac en el período 1994-1996 y lo que pareciera un férreo control de ciudadanos y organizaciones, el Partido Revolucionario Institucional no haya sido capaz de continuar gobernando el municipio para abandonar el palacio municipal cediendo el lugar al Partido Acción Nacional.

Sin embargo cabe preguntarse acerca de las diferencias en los modos de gestión, sobre todo conocer si desde la sociedad local se han modificado los patrones de conducta pública, o simplemente se encuentra aletargada y añorando el viejo estilo clientelar. O por el contrario, la sociedad local puede ser capaz de generar espacios de discusión y de formas organizadas para exigir el cumplimiento de obligaciones y responsabilidades a la nueva administración panista.

Finalmente, consignamos que la ruta hacia una plena autonomía municipal en México está llena de vericuetos políticos, económicos y sociales que empañan la marcha y limitan la consolidación de los procesos. De tal manera que resulta necesario que desde las propias

sociedades locales emerjan una serie de organizaciones comunitarias capaces de generar nuevos mecanismos de acción para incidir en la cosa pública municipal, rebasando las actitudes “tradicionales”, para asumir retos de proposición, discusión, generación de consensos y, por qué no decirlo, de construcción de una nueva gobernabilidad en el territorio municipal.

Del mismo modo consideramos que un gobierno local debe plantear (y practicar) un concepto alternativo de gestión, donde básicamente se contemplen dos aspectos: un modelo de administración pública funcional, así como la apertura de espacios institucionales sensibles a una ciudadanía cada vez más participativa. De tal manera que los resultados materiales de la gestión resulten positivos y que, al mismo tiempo, los medios diseñados para alcanzar los fines no impliquen la supeditación de los ciudadanos a los caprichos y vaivenes de la voluntad e intereses de unos cuantos.

BIBLIOGRAFIA

- AZUELA, Antonio y Emilio Duhau. (Coordinadores). *Gestión urbana y cambio institucional México*. coed.UAM-A e IISUNAM.1993.
- BORJA Jordi y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. Taurus. 1997.
- _____. *La Participación Ciudadana*. En Borja (Coord). *Manual de Gestión Municipal Democrática*. España. Instituto de Estudios de Administración Local 1987.
- CAMPOS, Jesús. *Gobiernos municipales para el desarrollo local y regional*.
- CARRIÓN, F. Et al. *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Chile.ed.Sur.1991.
- COULOMB, René y Emilio Duhau.(Coordinadores). *Políticas urbanas y urbanización de la política*. México. UAM-A. 1989.
- COULOMB, René Et. al. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. (Lecturas de actualización sobre la ciudad de México)*.México.OCIM/UAM-A-CENVI.1993.
- _____. Et. al. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. (Investigaciones recientes sobre la ciudad de México)*.V-II. Méx. D.F. CENVI.1997.
- DELGADO, Javier y Diana R. Villarreal.(Coordinadores). *Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes*. México. UAM-X. 1991.
- DUHAU, Emilio. *Las finanzas públicas locales en la zona metropolitana de la ciudad de México. Una aproximación a su evolución reciente*. En: COULOMB, René Et. al. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. (Lecturas de actualización sobre la ciudad de México)*.México. OCIM/UAM-A-CENVI. 1993.
- _____. *Planeación urbana y políticas medioambientales*. COULOMB, René Et. al. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. (Lecturas de actualización sobre la ciudad de México)*.México. OCIM/UAM-A-CENVI.1993. pp.185-206.
- _____. *Gestión de los servicios urbanos en México: Alternativas y tendencias*. En: Schteingart y D'Andrea (Comp.).*Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México. COLMEX. 1991
- EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto. (Coordinador). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la metrópoli. T-I. (Economía y sociedad en la metrópoli)*. Méx. D.F. UAM-X-Miguel Angel Porrúa. 1997.

- EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto. (Coordinador). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la metrópoli. T-I. (Economía y sociedad en la metrópoli)*. Méx. D.F. UAM-X-Miguel Angel Porrúa. 1997.
- _____. *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México. (Estructura de la ciudad y su región)*. Méx. D.F. UAM-X-Miguel Angel Porrúa. 1997.
- ESQUIVEL, Ma. Teresa. *Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana*. En: Coulom René y Emilio Duhau (coords.) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*. México. OCM/UAM-A-CENVI. 1993
- GARCÍA del Castillo, Rodolfo. *Los servicios municipales de cara al futuro*. En: *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. México. UAEM-Gobierno del Estado de México-Colegio de posgraduados del CIDE. 1993.
- GOMEZ Collado, Roberto. *La nueva ley orgánica municipal. Moderno marco jurídico*. En: SANDOVAL Forero, Eduardo. Et. al. *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. México. UAEM-Gobierno del Estado de México-Colegio de posgraduados del CIDE. 1993.
- GUILLEN Tonatiuh. *Gobiernos Municipales en México; entre la Modernización y la tradición política*. México. Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte. 1996
- HARVEY David. *Urbanismo y desigualdad social*. México. Siglo XXI. 1977.
- HIERNAUX Nicolás, Daniel. *Nueva periferia, vieja metrópoli: El caso de Valle de Chalco*. México. UAM-X. 1995.
- MARTÍNEZ Silva, Alvaro. *Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal*. CENEMUN. México. 1988
- MASSOLO, Alejandra. *¿A quién le importa la descentralización y la reforma municipal?: Ideas y debates de los intelectuales*. En. AZUELA Antonio y Emilio Duhau. *Gestión urbana y cambio institucional*. México. UAM-Azcapotzalco. Serie sociológica. 1993.
- _____. *La descentralización de la gestión pública en México: La reforma municipal de 1983*. En: Garza, Gustavo. (Comp.) *Una década de planeación urbano regional en México. 1978-1988*. México. COLMEX. 1989
- MEDINA Giopp Alejandro. *Sobre la tipología municipal*. En: Salinas de Gortari, Sergio (coord.). *Los Municipios de Iberoamérica*. Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, Méx. 1992

- MEJÍA Lira, José . *Servicios públicos municipales*. México. UAEM.. Colecc. Xinantécatl n° 1. 1994
- NUNEZ Edison. *Introducción* . En: CARRIÓN F. *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Chile. ediciones. Sur. 1994.
- NUÑEZ González, Francisco. *El fortalecimiento municipal a través de la gestión de los servicios públicos*. En: SANDOVAL Forero E. *El municipio mexicano de cara al siglo XX*. México. UAEM-Gobierno del Estado de México-Colegio de posgraduados del CIDE. 1993
- OVANDO Ramírez José. *34 años de administración municipal de Tecámac. Historia reciente de un municipio del estado de México*. México. EDAMEX. 1989.
- PALMA Eduardo y Dolores Rufián. *Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina* . En Salinas de Gortari, Sergio. *Los Municipios de Iberoamérica*. Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, Méx. 1992
- PAZ Octavio. *El Ogro filantrópico (Historia y política 1971-1978)*. 9ª reimpr. México. Joaquín Mortiz. 1990.
- PERDIGÓ Joan. *Organización territorial del estado, municipio y democracia.. Organización y competencias*. En Borja. Jordi y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. Taurus. 1987.
- PÉREZ González, Hugo Nicolás. *El financiamiento municipal de cara al tercer milenio: problemática y alternativas de financiamiento*. En: Sandoval Forero Eduardo. (coord.). *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. México. UAEM-Gobierno del Estado de México-Colegio de posgraduados del CIDE. 1993.
- PIREZ, Pedro. *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. 1994
- RODRÍGUEZ Alfredo y Fabio Velázquez. *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago de Chile. ed. Sur. Colecc. Estudios urbanos. 1994.
- SALAZAR Medina, Julián. Et al. *Desarrollo, administración y planeación municipal. La experiencia del Estado de México*. México. UAEM-AUM-IAPEM. 1990-
- _____. *Elementos Básicos de la administración municipal*. México. UAEM- IAPEM. 1992

- SANCHEZ Mejorada, Cristina. *Emergencia y participación de la sociedad civil en la ciudad de México*. En: Coulomb René y Emilio Duhau (coord.). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. (Lecturas de actualización sobre la ciudad de México)*. México. OCIM/UAM-A-CENVI. 1993.
- SANDOVAL Forero Eduardo. (coord.). *El municipio mexicano de cara al siglo XXI. México*. UAEM-Gobierno del Estado de México-Colegio de posgraduados del CIDE. 1993.
- _____. *Cuestión regional. Estudios y reflexiones*. México. UAEM-U. Del Cauca Colombia.. Colecc. Xinantécatl n° 2. 1995
- TARRAGO, Manuel. *La ciudad y el urbanismo*. En: *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid Instituto de Estudios de Administración Local. 1987
- TORRES, Blanca. (Comp.). *Descentralización y democracia en México*. México. COLMEX. (Centro de Estudios Internacionales). 1986
- TRUJEQUE Díaz, José. *Participación ciudadana formal. Alternancia y Política*. (Mimeo.). En: Primer Congreso Internacional Cd. De México sobre políticas y estudios metropolitanos. 1997.
- ZICCARDI Alicia. (coord.). *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventas*. México. Instituto Mora-Miguel Angel Porrúa-FLACSO. 1991.
- _____. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México. IISUNAM-Miguel Angel Porrúa, Col. Las Ciencias Sociales. 1996.
- _____. Homero R. Saltalamacchia. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México. IISUNAM. 1997.

HEMEROGRAFIA

- ALPONTE, Juan María. "Fundamentos jurídicos e históricos del federalismo".
Propuesta Nuevo Federalismo supl. de El Nacional (México D.F.), Mayo de 1995.
- COULOMB, René. "Hacia la balcanización de la planeación urbana y del territorio".
Ciudades # 20. Año nº. 5. Octubre-Diciembre. 1993
- DUHAU, Emilio. "Investigación urbana: la perspectiva sociológica". Cuadernos de extensión académica. # 44. UNAM.
- DUHAU Emilio. "Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México".
Ciudades # 41, Año 11. Enero-Marzo 1999.
- _____. Finanzas públicas y gobiernos locales. Ciudades # 20. Año nº. 5. Octubre-Diciembre. 1993
- El Diario de Toluca. (Toluca, Méx.). 4 de Septiembre de 1996.
- El Diario de Toluca. (Toluca, Méx.). 5 de Octubre de 1996.
- El Nacional (México D.F.) 13 de Junio de 1996 13-06-1996.
- Estado de México. Periódico local. (Tecámac, México). Noviembre de 1995
- El Nacional.(México D.F.) 27 de Mayo de 1996.
- GIL, de la Torre Morales Héctor. "Hacia una definición de la década de los noventa".
Coyuntura 01-07-1995. Infolatina
- HERRASTI A. Ma. Luisa. "Participación ciudadana y poder local". Ciudades #28.
Año 7. Octubre-Diciembre 1995.
- KATZ, Mauricio et.al. "Descentralización de Santa Fé, Bogotá". Ciudades. #28. Año 7. Octubre-Diciembre 1995.
- La Jornada. (México D.F.). 24 de Septiembre de 1996
- MARTINEZ López, Jorge. "Proyecto urbanístico industrial más grande de América Latina.". El Nacional.(México D.F.). 1º de Julio de 1996.
- MARIN, Nidia. "Al D.F. Llegaron 200 mil personas y 2 millones al estado de México". El Nacional (México D.F.). 3 de Noviembre de 1997.

- MASSOLO, Alejandra. "La triste y cándida historia de la reforma municipal". Ciudades. #28. Año 7. Octubre-Diciembre 1995.
- MERINO Mauricio. "Obstáculos y promesas de la democracia municipal". Nexos (México D.F.). 1º de Octubre de 1994.
- MORALES Gil de la Torre Héctor. "Hacia una definición de la década de los noventas". Coyuntura. 1º de Julio de 1995. Infolatina.
- PIREZ Pedro. Actores sociales y gestión de la ciudad. En: Ciudades # 28. Año 7. Octubre-Diciembre 1995.
- TORRES, Gabriel. "Política cotidiana y gestión municipal". Ciudades. #28. Año 7. Octubre-Diciembre 1995.
- ZEDILLO, Ernesto. "Nuevo federalismo: estados soberanos y municipios libres. Corresponsabilidad y compromiso". Propuesta Nuevo Federalismo. supl. de El Nacional (México D.F.), Mayo de 1995.
- ZICCARDI, Alicia. "Ciudades y gobiernos locales". Propuesta Nuevo Federalismo supl. de El Nacional (México D.F.), Mayo de 1995.
- ZPPELIUS, Reinhold. Cit pos. María del Refugio González. "El espíritu federal de la nación mexicana (la profecía de Fray Servando)". Propuesta Nuevo Federalismo supl. de El Nacional (México D.F.), Mayo de 1995.

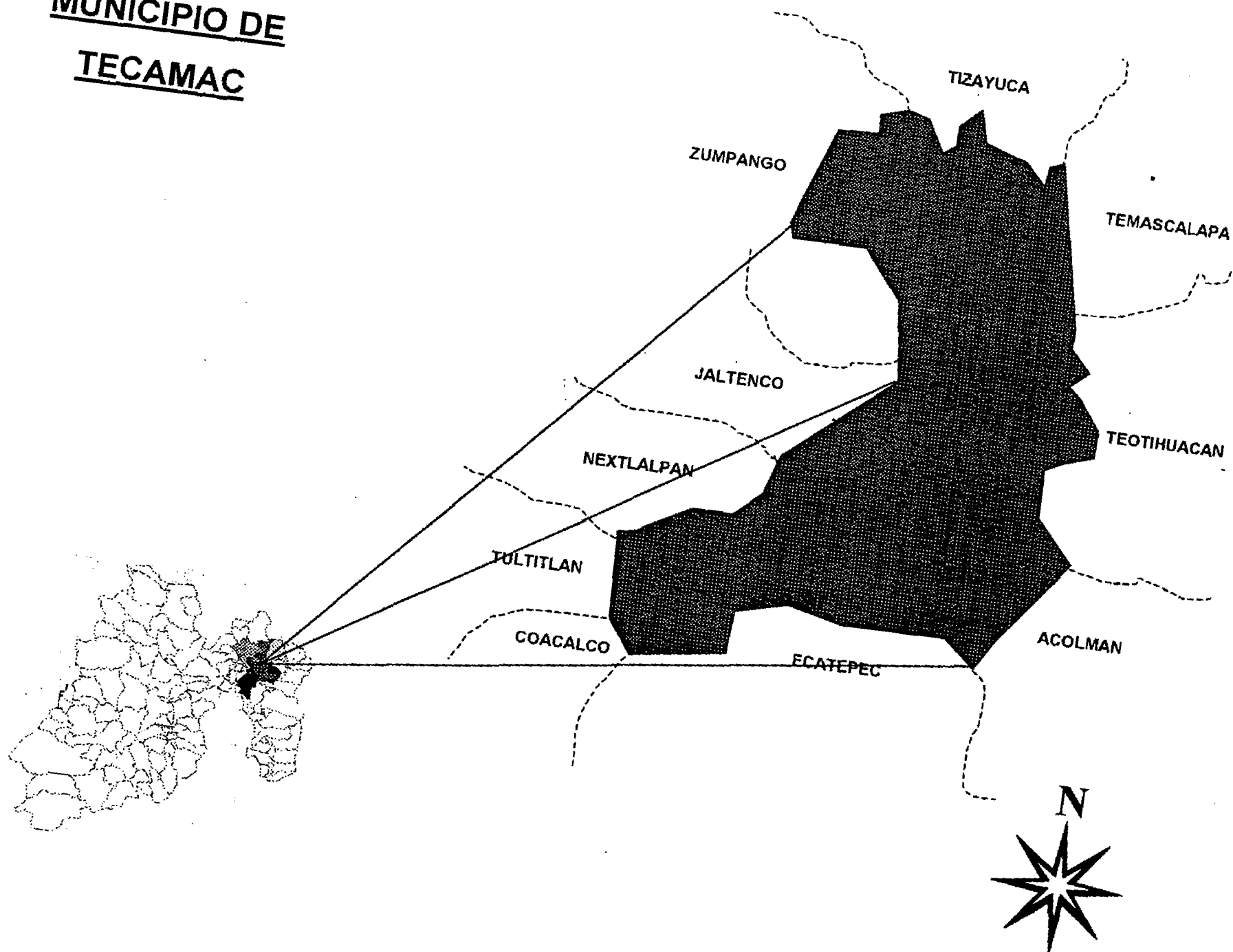
DOCUMENTACION OFICIAL

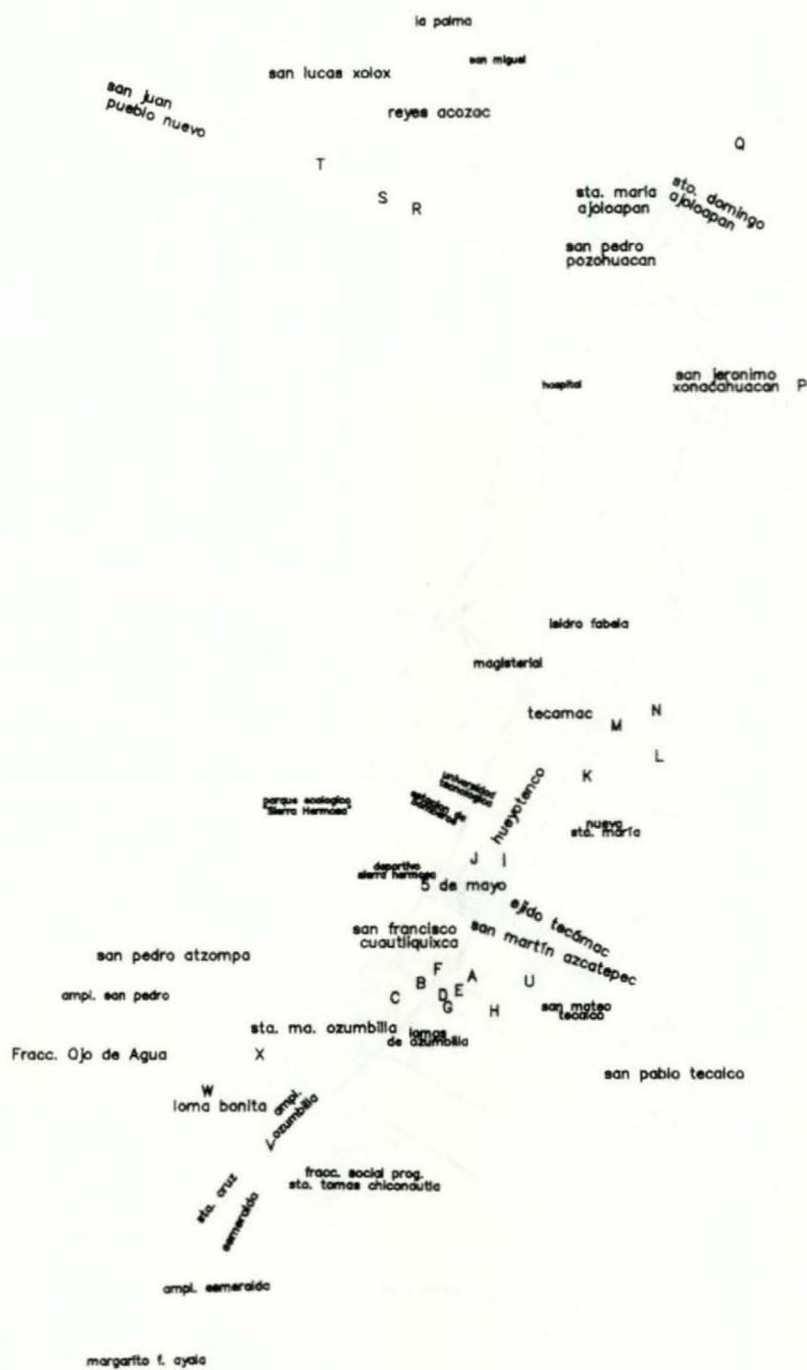
- Archivo de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Tecámac de los años 1994-1996. (Expedientes).
- Archivo de la Contraloría Interna Municipal. del municipio de Tecámac de los años 1994-1996 (Reporte de Obras.)
- Archivo de la Tesorería Municipal del municipio de Tecámac de los años 1994-1996 (Inversión en obra pública)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1997.
- Convenio de Coordinación para la Creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos del 14 de Julio de 1995)
- Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI) del 27 de Junio de 1994.
- Gaceta del Gobierno. Estado de México. Lunes 21 de Abril de 1986. Tomo CXLI, Número 74.
- Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. De 3 en 3 formamos comités. Guía para el funcionamiento del comité ciudadano de control y vigilancia..
- Gobierno del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999.
- Gobierno del Estado de México. Comité Directivo del PRORIENTE. Plan PRORIENTE.
- INEGI. IX, X, XI Censos Generales de Población y Vivienda y Conteo de Población y Vivienda 1995.
- Libro de cabildos del municipio de Tecámac de los años 1994-1996.
- H. Ayuntamiento de Tecámac 1991-1993. Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993.
- H. Ayuntamiento de Tecámac 1991-1993. 2º Informe de Gobierno municipal 1992.
- H. Ayuntamiento de Tecámac 1991-1993. 3º Informe de Gobierno municipal 1993.

- H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. Plan de Desarrollo Municipal de 1994-1996.
- H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. Plan del Centro de Población Estratégico de Tecámac 1996-2010.
- H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. 2º Informe de Gobierno municipal 1995.
- H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996. Bando Municipal
- H. Ayuntamiento de Tecámac 1997-2000. Plan de Desarrollo del Municipio de Tecámac 1997-2000.
- H. Ayuntamiento de Tecámac 1997-2000. Primer Informe de Gobierno 1997.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.
- Ley de Planeación en el Estado de México
- Presidencia de la República. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

ANEXOS

MUNICIPIO DE
TECAMAC





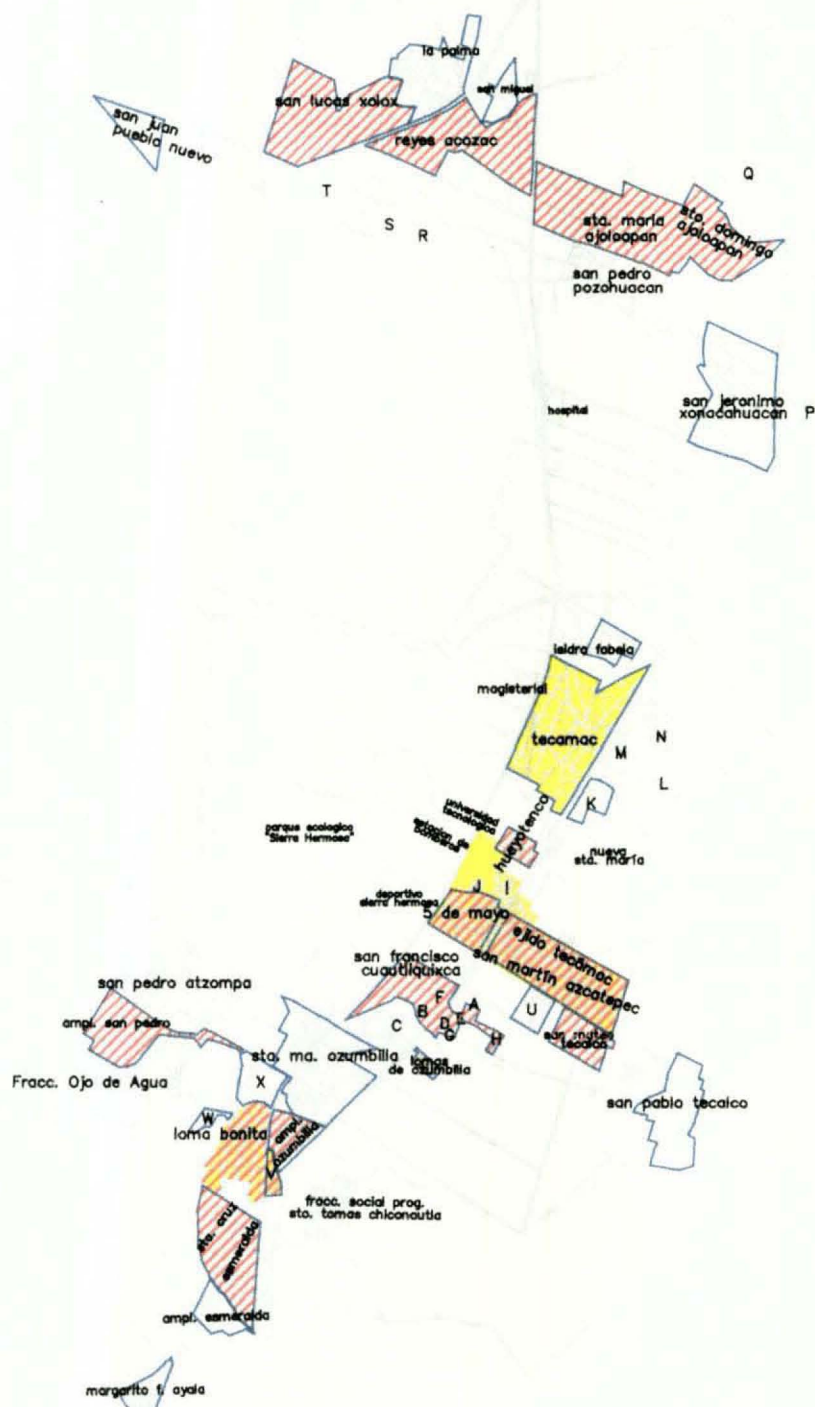
PLANO BASE

Localidades del Municipio de Tecamac, Méx.

Nomenclatura

- | | |
|-------------------------------|-------------------------|
| A).- San Antonio | N).- Ixtititla |
| B).- Magisterial | O).- Ampl. San Jeronimo |
| C).- Atlautenco | P).- Nuevo México |
| D).- Azteca | Q).- Ampl. Sta. Domingo |
| E).- Cuauhtemoc | R).- La Campiña |
| F).- Norchuca | S).- Progreso |
| G).- Vista Hermosa | T).- Michapa |
| H).- Texcaltitla | U).- Los Olivos |
| I).- San Jose | V).- La Cañada |
| J).- Ampl. 5 de Mayo | W).- Los Arcos |
| K).- La Nopalera | X).- Lomas de San Pedro |
| L).- Vista Hermosa de Tecamac | |
| M).- Electricistas | |

FUENTE:
Elaboración propia con información de la D.G.D.U.yO.P. del H. Ayuntamiento de Tecamac. 1994-1996.






PLANO 1

TECAMAC, MEXICO
COBERTURA ESPACIAL
DE LA OBRA PUBLICA
EN EL TRIENIO
1994-1996

Nomenclatura

- | | |
|-------------------------------|-------------------------|
| A).- San Antonio | N).- Ixotititla |
| B).- Magisterial | O).- Ampl. San Jeronimo |
| C).- Atlautenco | P).- Nueva México |
| D).- Azteca | Q).- Ampl. Sta. Domingo |
| E).- Cuauhtemoc | R).- La Campiña |
| F).- Narchuca | S).- Progreso |
| G).- Vista Hermosa | T).- Michapa |
| H).- Texcatitla | U).- Los Olivos |
| I).- San Jose | V).- La Cañada |
| J).- Ampl. 5 de Mayo | W).- Los Arcos |
| K).- La Nopalera | X).- Lomas de San Pedro |
| L).- Vista Hermosa de Tecamac | |
| M).- Electricistas | |

Simbología Básica

- | | |
|---|------|
|  | 1994 |
|  | 1995 |
|  | 1996 |

FUENTE:
Elaboración propia con información de la
D.G.D.U.Y.O.P. del H. Ayuntamiento de
Tecamac. 1994-1996.

TABLA DE DEFLACTACION
INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1994.

AÑO	INPC1994
1983	1.640
1984	2.712
1985	4.278
1986	7.967
1987	18.469
1988	39.554
1989	47.469
1990	60.120
1991	73.746
1992	85.098
1993	93.488
1994	100.000
1995	134.999
1996	181.410
1997	218.827
1998	253.68

Fuente: INPC.
Banco de México

TECAMAC, MEX.CODEM 1994. Valores Nominales				
COMUNIDAD	OBRA	I. TOTAL	ESTATAL	MUNICIPAL
TODO EL MUNICIPIO	ADQUISICIÓN Y EQUIPAMIENTO DE TRES PATRULLAS	91,000.00	73,000.00	18,000.00
TODO EL MUNICIPIO	ADQUISICIÓN DE DEZASOLVADORA	800,000.00	400,000.00	400,000.00
OJO DE AGUA	ALUMBRADO PÚBLICO	115,302.00	64,213.00	51,089.00
CIRCUITO INTERCOLONIAS	PAVIMENTACIÓN VARIAS CALLES	873,793.00	524,276.00	349,517.00
SAN MARTIN	PAVIMENTACIÓN VARIAS CALLES	494,661.00	346,263.00	148,398.00
TODO EL MUNICIPIO	ELABORACIÓN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL	30,000.00	30,000.00	0
TECÁMAC	CONCURSO DE DESARROLLO MUNICIPAL	480,000.00	480,000.00	0
LOMAS DE OZUMBILLA	PAVIMENTACIÓN VARIAS CALLES	115,817.00	60,677.00	55,140.00
5 DE MAYO	PAVIMENTACIÓN VARIAS CALLES	743,355.00	410,602.00	332,753.00
CABECERA MUNICIPAL	PAVIMENTACIÓN VARIAS CALLES	229,815.00	137,889.00	91,926.00
LOMAS DE OZUMBILLA	PAVIMENTACIÓN VARIAS CALLES	170,796.00	102,478.00	68,318.00
EJIDOS TECÁMAC	PAV. VARIAS CALLES	201,294.00	120,776.00	80,518.00
SAN JOSÉ	PAV. VARIAS CALLES	232,092.00	139,255.00	92,837.00
TODO EL MUNICIPIO	ADQ. RETROEXCAVADORA	265,000.00	265,000.00	0.00
VARIOS EJIDOS	REHABILITACIÓN DE CANALES DE RIEGO	120,000.00	120,000.00	0.00
VARIAS COMUNIDADES	GUARNICIONES	500,000.00	500,000.00	0.00
VARIAS COMUNIDADES	BANQUETAS	500,000.00	500,000.00	0.00
OJO DE AGUA	REHABILITACIÓN DE CAPETA ASFÁLTICA	400,000.00	400,000.00	0.00
VARIOS PUEBLOS	PAVIMENTACIÓN DE CENTROS DE PUEBLOS	200,000.00	200,000.00	0.00
TODO EL MUNICIPIO	ADQ. 8 VW. Y 6 MOTOCICLETAS	300,000.00	300,000.00	0.00
TOTAL POR MUNICIPIO		7,047,210.00	5,285,000.00	1,762,210.00
FUENTE: Secretaría de la Contraloría. Reporte de obras. 23-06-95.				

TECAMAC, MEX. CONCURSO DE DESARROLLO MUNICIPAL 1994	OBRA	I. TOTAL	AYUNTAMIENTO	COMUNIDAD	CODEN	PRONASOL	OTROS
REYES ACOZAC	POZO AGUA POT.	1,440,270.87	144,027.08	576,108.32		720,135.40	
SAN P. ATZOMPA	1a. ETAPA POZO A. P.	1,572,000.00	157,200.00	628,800.00		786,000.00	
REYES ACOZAC	INTERCONEXIÓN A TANQUE	25,000.00	25,000.00				
COLONIAS POPULARES	PAV. VARIAS CALLES	873,792.58	349,517.04		524,275.54		
SAN MARTÍN	PAV. VARIAS CALLES	496,661.00	148,398.00		348,263.00		
SAN P. ATZOMPA	PAV. VARIAS CALLES	184,285.00	73,714.00		110,571.00		
LOMAS DE OZUMBILLA	PAV. VARIAS CALLES	115,816.93	46,326.77		69,490.16		
OJO DE AGUA	ALUMBRADO PUB.	115,300.00	46,120.00		69,180.00		
TODO EL MUNICIPIO	ADQ. EQUIP. DESAZOLVE	800,000.00	400,000.00		400,000.00		
SAN MARTÍN	PAVIMENTACIÓN	216,000.00	86,400.00		129,600.00		
TODO EL MUNICIPIO	MPIO. 3 GUAS	420,000.00	168,000.00		252,000.00		
EJIDOS TECÁMAC	PAVIMENTACIÓN	216,000.00	86,400.00		129,600.00		
LOMAS DE OZUMBILLA	PAVIMENTACIÓN	178,380.00	71,352.00		107,028.00		
5 DE MAYO	PAV. CAMINO A SAN MARTÍN	309,400.00	123,760.00		185,640.00		
STA CRUZ	PAVIMENTACIÓN	383,296.00	153,318.40		229,977.60		
LOMA BONITA	GUARNICIONES	28,424.00	11,383.60		17,040.40		
LOMA BONITA	PAVIMENTACIÓN	395,850.00	158,340.00		237,510.00		
XÓLOX	PAV. CAMINO A PANTEÓN	280,000.00	112,000.00		168,000.00		
OZUMBILLA	PAV. 16 DE SEPTIEMBRE	372,645.00	149,058.00		223,587.00		
5 DE MAYO	PAVIMENTACIÓN	825,071.25	825,071.25				
EJIDO TECÁMAC Y SAN	PAVIMENTACIÓN	492,595.20	492,595.20				
SAN P. ATZOMPA	PAV. PESCADORES	108,937.80	108,937.80				
LOMAS DE OZUMBILLA	PAVIMENTACIÓN	217,385.10	217,385.10				
SAN MARTÍN	GUARNICIONES	83,203.36	18,883.78	40,809.60			23,510.00
SAN MARTÍN	BANQUETAS	646,534.53	219,892.53	250,152.00			176,490.00
EJIDOS TECÁMAC	GUARNICIONES	29,143.75	19,303.75	9,840.00			
EJIDOS TECÁMAC	BANQUETAS	392,594.49	241,394.49	151,200.00			
5 DE MAYO	BANQUETAS	353,762.98	180,626.04	173,136.94			
5 DE MAYO	GUARNICIONES	76,031.69	40,344.53	35,687.16			
SAN. J. PUBLIO N.	REMODO. PLAZA CÍVICA	170,826.75	99,445.75	71,381.00			
SAN P. POZOHUACÁN	REMODO. PLAZA CÍVICA	166,252.50	98,582.50	67,690.00			
SAN. JERÓNIMO	REMODO. PLAZA CÍVICA	286,285.00	148,805.00	137,480.00			
TECÁMAC	REMODO. PLAZA CÍVICA	374,070.00	209,780.00	164,290.00			
SAN PABLO T.	REMODO. PLAZA CÍVICA	148,040.00	89,600.00	58,440.00			
OZUMBILLA	REMODO. PLAZA CÍVICA	320,612.50	174,112.50	146,500.00			
SAN P. ATZOMPA	REMODO. PLAZA CÍVICA	229,870.00	125,550.00	104,320.00			
OJO DE AGUA	REMODO. PLAZA CÍVICA	294,574.00	187,324.00	107,250.00			
RANCHO S. HERMOSA	PLANTACIÓN 1,000,000 A RBOL	70,000.00	20,000.00	50,000.00			
TECÁMAC	RELLENO SANITARIO	502,700.00	502,700.00				
OZUMBILLA	ESC. SECUNDARIA	180,000.00	80,000.00		100,000.00		
VARIAS COMUNIDADES	ALUMBRADO PÚBLICO	328,442.00	328,442.00				
TODO EL MPIO.	V.W. PATRULLAS	424,484.66	424,484.66				
TODO EL MPIO.	ADQ. GRUA	73,000.00	73,000.00				
TODO EL MPIO.	PATRULLAS PICK UP 4	196,200.00	196,200.00				
STA. MA. AJOLOAPAN	RED DE AGUA Y DRENAJE	1,246,320.00	747,792.00	498,528.00			
ESMERALDA	RED DE AGUA Y DRENAJE	1,436,162.00	881,697.20	574,464.80			
AMPL. ESEMERALDA	RED DE AGUA Y DRENAJE	532,370.00	319,422.00	212,948.00			
TOTALES		18,628,590.94	9,561,646.95	4,059,025.82	3,299,776.70	1,506,135.40	200,000.00

Fuente: Contraloría Interna Municipal. Reporte de Obras. 1994

TECAMAC, MEX. CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL 1995.Valores Nominales			
PROGRAMA	INVERSIÓN EJERCIDA		
ESCUELA DIGNA	181,742.00		
FONDOS MUNICIPALES	309,010.00		
GUARNICIONES Y BANQUETAS	207,500.00		
NIÑOS DE SOLIDARIDAD	524,864.00		
NIÑOS DE SOLIDARIDAD (FUERA DEL RAMO)	283,200.00		
SUMA PRONASOL	1,506,316.00		
CODEM. CIFRAS AL 010895			
INVERSIÓN TOTAL	EJERCIDA	IMPORTE TOTAL	
ASIGNADA	5,285,000.00	COMPROBADO	POR COMPROBAR
5,285,000.00		2,793,746.10	2,490,000.00
FUENTE: Secetaria de la Contraloria Municipal. Cifras al 02-08-95			

TECAMAC, MEX.'CODEM 95. Valores Nominales					
COMUNIDAD	OBRA	I. TOTAL	ESTATAL	MUNICIPAL	
LOMA BONITA	PAV. CALLE SAN LUIS	78,778.00	44,527.00	34,351.00	
SAN P. ATZOMPA	PAV. VARIAS CALLES	442,268.60	248,365.60	193,903.00	
SAN MARTÍN	PAV. ENRIQUE PEÑA DEL M.	37,435.60	21,159.60	16,276.00	
TODO EL MUNICIPIO	ADQ. CAMIONETA F-150	28,090.00	20,000.00	8,090.00	
TODO EL MUNICIPIO	EQUIP. PARA PATRULLAS	86,975.00	86,975.00	0.00	
TODO EL MUNICIPIO	EQUIPO DE SEGURIDAD	81,686.00	81,686.00	0.00	
TODO EL MUNICIPIO	ADQ. 2 PATRULLAS	122,000.00	122,000.00	0.00	
LOMA BONITA	PAV. VARIAS CALLES	478,296.00	257,224.00	221,072.00	
AMPL. OZUMBILLA	PAV. VARIAS CALLES	103,200.00	84,920.00	18,280.00	
NORCCHUCA Y SAN FCO. C	PAV. VARIAS CALLES	188,495.00	113,097.00	75,398.00	
5 DE MAYO	PAV. VARIAS CALLES	441,932.00	235,405.00	206,527.00	
SAN MARTÍN	PAV. VARIAS CALLES	556,241.00	303,991.00	252,250.00	
EJIDO TECÁMAC	PAV. VARIAS CALLES	281,743.00	143,885.00	130,613.34	
HUEYOTENCO	PAV. VARIAS CALLES	53,775.00	32,265.00	21,510.00	
TOTALES		2,923,415.20	1,738,000.20	1,185,415.00	
FUENTE: Secretaría de la Contraloría Municipal. Obras autorizadas. 11-08-95. Valor Nominal					

TECAMAC, MEX. 'FONDOS DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL. 1995						
GUARNICIONES						
LOCALIDAD	POBLACIÓN	COSTO TOTAL	INV.FEDERAL	INV. ESTATAL	PARTICIPANTES	METAS ml.
ESMERALDA	3,520	39,343.00	20,379.60	7,160.40	11,803.00	1,876
STA. CRUZ	2,860	52,458.00	27,172.80	9,547.20	15,738.00	2,501
SAN P. ATZOMPA	15,532	52,458.00	27,172.80	9,547.20	15,738.00	2,501
STA. MA. AJJOLOAPAN	10,589	26,229.00	13,586.40	4,773.60	7,869.00	1,250
SAN MATEO T.	2,024	39,343.00	20,379.60	7,160.40	11,803.00	1,876
STO.DOMINGO A.	2,959	26,229.00	13,586.40	4,773.60	7,869.00	1,250
REYES ACOZAC	21,950	26,229.00	13,586.40	4,773.60	7,869.00	1,250
XÓLOX	10,589	26,229.00	13,586.40	4,773.60	7,869.00	1,250
TOTALES	70,023	288,518.00	149,450.40	52,509.60	86,558.00	13,754
BANQUETAS	POBLACIÓN	COSTO TOTAL	INV.FEDERAL	INV. ESTATAL	PARTICIPANTES	METAS m2
ESMERALDA	3,250	4,391.42	2,274.76	799.24	1,317.42	154
STA CRUZ	2,860	59,314.20	30,724.80	10,795.20	17,794.00	2,083
SAN P. ATZOMPA	15,532	59,314.20	30,728.80	10,795.20	17,794.20	2,083
STA. MA. AJJOLOAPAN	5,938	29,657.10	15,362.40	5,397.60	8,897.10	1,042
SAN MATEO T.	2,024	44,486.00	23,043.60	8,096.40	13,346.00	1,564
STO.DOMINGO A.	2,959	29,657.10	15,362.40	5,397.60	8,897.00	951
REYES ACOZAC	21,950	29,657.10	15,362.40	5,397.60	8,897.10	951
XÓLOX	10,589	10,589.00	29,657.10	15,362.40	5,397.60	8,897
TOTALES	65,102	267,066.12	162,516.26	62,041.24	82,340.42	17,724
FUENTE:Elaboración propia a partir de PRONASOL: Propuesta de obras y acciones por localidad. 1995.						
Contraloría Interna. H. Ayto. Tecámac. Valores nominales.						

TECAMAC, MEX.ASIGNACION DEL RAMO XXI.								
REPORTES TRIMESTRALES								
OCTUBRE-DICIEMBRE 1996								
GUARNICIONES Y BANQUETAS								
UBICACIÓN	INSTANCIA	INVERSIÓN	FEDERAL	ESTATAL	MPAL.	COMUNIDAD	m. LINEALES	m2.
XOLOX	COMITÉ	141,222	58,044	21,121	0	62,056	41,004	400
REYES ACOCAZ	COMITÉ	93,495	38,814	14,124	0	40,556	2,275	580
TECAMAC	COMITÉ	92,374	38,899	14,155	0	39,320	2,035	722
SAN JERÓNIMO	COMITÉ	138,290	58,094	21,140	0	59,056	2,504	1,600
STA. MA. AJOLOAPAN	COMITÉ	129,853	54,160	19,708	0	56,984	906	2,886
STO. DOMINGO A.	COMITÉ	139,171	58,479	21,280	0	59,413	2,706	1,434
ESMERALDA	COMITÉ	141,703	58,483	21,281	0	61,944	3,786	596
SAN P. ATZOMPA	COMITÉ	140,664	58,102	21,142	0	61,419	3,709	632
LOS OLIVOS	COMITÉ	141,096	57,993	21,108	0	62,000	4,000	400
SAN PABLO	COMITÉ	93,140	38,900	14,149	0	40,092	2,046	763
Fuente Contraloría Interna Municipal. Reporte de Obras 1996.Nota Valores Nominales								

TECAMAC, MEX. CODEM 96. Valores Nominales					
PAVIMENTACIÓN					
COMUNIDAD	CALLE	M. CUADRADOS	I. ESTATAL	MUNICIPAL	TOTAL
ESMERALDA	PERLA	1,506.09	374,049	219,047	477,344
	ESMERALDA	3,973.70			
	ZAFIRO	1,683.42			
LOS ARCOS	PINO	1,064.67	131,664	63,783	195,447
	PALMAS	1,566.72			
	COLORINES	557.88			
SAN P. ATZOMPA	J.J. CANTU	9,075.93	407,973	202,783	610,756
LOMAS DE SAN PEDRO	AV. DEL CANAL	1,071.00	35,522	29,926	65,448
AMPL. OZUMBILLA	DEL CANAL	1,236.50	98,771	74,591	173,362
	CAMINO A L. DE O.	2,644.50			
SON. F. CUAUTLIQUIC	HIDALGO	2,137.10	72,802	36,186	108,988
SAN MATEO T.	5 DE MAYO	756.93	146,048	72,593	218,641
	I. ZARAGOZA	1,960.00			
	FCO. VILLA	1,570.29			
SAN MARTÍN	EDO. DE GUERRERO	1,537.91	109,293	56,295	165,588
	EDO. DE QUERÉTARO	634.70			
	EDO. DE AGUASCALIENTES	414.48			
EJIDO TECÁMAC	CERRADA PUEBLA	304.56	45,541	22,448	67,989
	L. CÁRDENAS	317.20			
CABECERA MPAL.	ALDAMA	899.95	77,373	38,271	115,644
	ALDAMA	437.00			
LA NOPALERA	NICOLÁS BRAVO	988.69	245,656	122,104	367,760
ISIDRO FABELA	HIDALGO	847.65	416,331	95,460	511,791
	ESTADO DE MÉXICO	7,211.20			
	MICHOACÁN	1,904.29			
	VERACRUZ	3,965.08			
SAN JERÓNIMO X.	DELICIAS	4,544.06	35,896	2,630	38,526
STO. DOMINGO A.	HIDALGO	1,118.30	147,019	73,077	220,096
	PLAZA PRINCIPAL	4315.72			
SAN MIGUEL	SAN LUIS	1,123.78	149,471	72,409	221,880
	SAN PEDRO	1,763.78			
	SAN JOSÉ	731.40			
	SAN FERNANDO	369.92			
	SAN LUCAS	399.60			
LA PALMA	CAMINO VIEJO	2,095.91	219,413	11,014	330,427
	LA MERCED	1,270.52			
	LA MERCED	1,401.89			
	SAN JOSÉ	1,228.43			
XOLOX	CERADA STA. ROSA	447.22	244,971	149,976	394,947
	AV. SAN JUAN	4,378.53			
	CAMINO A PREPARATORIA	2,810.07			
BUENAVISTA	L. CÁRDENAS	1313.33	44,732	35,537	80,269
TODO EL MUNICIPIO	ADO. DE VEHÍCULOS	3	120,000	0	120,000
TOTAL			3,122,525	1,378,130	4,484,903
Fuente: Contraloría Interna Municipal.					

		TECAMAC, MEX.					
		REPORTE TRIMESTRAL, RAMO XXI					
		OCTUBRE-DICIEMBRE 1996					
		PAVIMENTACIÓN					
UBICACIÓN	INSTANCIA EJECUTORA	I. TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	COMUNIDAD	m2.
MARGARITO F AYALA	H. AYUNTAMIENTO	409,021	159,582	58,069	0	191,370	6,378
LA CAÑADA	H. AYUNTAMIENTO	67,069	26,167	9,522	0	31,380	1,046
LOMAS DE SN. PEDRO	H. AYUNTAMIENTO	121,444	43,382	17,242	0	56,820	1,894
SAN PEDRO ATZOMPA	H. AYUNTAMIENTO	691,534	269,806	98,178	0	323,550	10,785
LOS ARCOS	H. AYUNTAMIENTO	164,276	64,093	23,323	0	78,860	2,562
OZUMBILLA	H. AYUNTAMIENTO	271,036	105,746	38,490	0	125,810	4,227
SAN. F. CUAUTLIQUIXCA	H. AYUNTAMIENTO	275,010	107,296	39,044	0	128,670	4,289
LOS OLIVOS	H. AYUNTAMIENTO	188,063	73,374	26,699	0	87,990	2,933
5 DE MAYO	H. AYUNTAMIENTO	261,299	101,943	37,096	0	122,250	4,075
SAN MARTÍN	H. AYUNTAMIENTO	319,446	124,634	45,352	0	149,460	4,982
EJIDO TECÁMAC	H. AYUNTAMIENTO	131,894	51,459	18,725	0	61,710	2,057
HUEYOTENCO	H. AYUNTAMIENTO	56,746	22,140	80,596	0	26,550	885
BUENAVISTA	H. AYUNTAMIENTO	222,753	86,908	31,625	0	104,220	3,474
S. JUAN P. N.	H. AYUNTAMIENTO	467,179	182,273	66,325	0	218,580	7,286
LA PALMA	H. AYUNTAMIENTO	162,288	63,318	23,040	0	75,930	2,531
STA. MA. AJOLOAPAN	H. AYUNTAMIENTO	367,856	143,656	52,090	0	172,110	5,737
Fuente Contraloría Interna Municipal. Reporte de Obras 1996. Nota: Valor nominal							

INGRESOS	1984	1985	1986	1987	1988	19989	1990	1991
IMPUESTOS	13,901	135,783	271,573	499,777	884,581	1,616,639	1,832,327	2107176
PRODUCTOS	0	10,695	30,922	31,175	74,075	76,003	98,803	83603
DERECHOS	24,115	43,138	70,735	141,603	474,900	663,688	999,013	1148865
APORTACIONES	35,684	20,464	31,907	64,298	215,535	598,231	777,701	894356
APROVECHAMIENTO	4,390	15,823	69,339	122,054	584,314	950,660	1,129,523	1298951
PARTICIPACIONES	155,059	164,985	261,676	499,864	1,130,066	1,383,550	1,668,817	1919140
FINANCIAMIENTO	2,000	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	235,149	390,888	736,152	1,358,771	3,363,471	5,288,771	6,506,184	7482112
EGRESOS								
SERVICIOS PERSONALES	48,240	83,676	151,634	335,782	747,711	1,142,411	1,431,460	1646179
ADQ. DE BIENES	22,851	34,857	69,088	123,128	544,353	764,769	931,601	1071341
SERVICIOS Y MATERIALES	35,848	86,116	151,865	305,093	1,681,804	1,879,929	2,677,342	3078943
TRANSFERENCIAS	4,113	13,067	37,340	87,184	136,642	151,855	351,397	404107
BIENES MUEBLES	5,177	12,659	25,589	16,029	820,804	42,321	150,000	172500
OBRA PUBLICA	21,212	69,986	307,803	506,074	424,878	0	0	668912
INVERSIONES	0	0	3,000	0	0	0	0	0
EROGACIONES	1,470	6,062	9,190	26,844	54,203	90,720	121,852	140130
DEUDA PUBLICA	0	9,211	0	1,602	66,165	0	842,532	300000
TOTAL	138,911	315,634	782,509	1,401,736	4,476,560	4,072,005	6,506,184	7482112

Fuente: H: Ayuntamiento de Tecamac 1991-1993. Plan de Desarrollo Municipal. Nota: Valores Nominales.

TECAMAC, MEX. PRESUPUESTO 1992-1993.			
CONCEPTO	1992	1993	
Impuestos	4,867,351.13	3,362,477.75	
Predial	2,964,054.74	2,561,882.21	
Derechos	3,130,426.54	1,410,965.84	
Agua potable	1,510,262.89	150	
Aportación de	416,238.15	263,143.66	
Productos	22,101.87	3,613.26	
Aprovechamien	760,870.71	495,429.70	
Ing. Mpales. e	4,705,871.36	4,799,857.52	
Financiamien	22,559.82	0	
Otros	2,615,087.80	1,822,899.80	
CODÉM	1,415,120.80	1,681,771.80	
PRONASOL	1,199,967.00	141,128.00	
TOTAL	16,540,507.38	12,158,387.53	
CONCEPTO	1992	1993	
Servicios pers	2,432,763.32	2,280,815.05	
Materiales y s	2,330,059.42	2,473,169.13	
Preventivos y	5,580.94	5,198.61	
Fomento y de	108,147.94	62,841.68	
Otros bienes	23,416.40	7,525.60	
Servicios gen	5,711,710.66	310,587.55	
Financieros	5,218.90	21,949.63	
Difusión e inf	692,988.75	602,754.87	
Gastos gener	888,951.79	87,668.82	
Bienes muebl	36,147.30	7,377.16	
Obras pública	0	4,640,292.09	
Deuda pública	0	92,499.08	
Otros	0	889,976.72	
TOTAL	12,234,985.41	14,279,936.99	
Fuente: H. Ayuntamiento de Tecámac 1994-1996.			
Plan de Desarrollo Municipal. Nota: Valores Nominales			

TECAMAC, MEX. INGRESOS- EGRESOS. 1994 y 1996		
INGRESOS	1994	1996
IMPUESTOS	4,291,806	9,007,461
DERECHOS	2,452,694	1,896,701
APORTACIÓN DE MEJORAS	2,277,087	3,520,804
PRODUCTOS	12,346	148,841
APROVECHAMIENTOS	7,778,777	524,072
PARTICIPACIONES	13,959,335	16,822,294
FINANCIAMIENTO	3,000,000	496,089
OTROS INGRESOS	4,478,208	3,269,867
INGRESOS PROPIOS DIF		12,040
TOTAL	38,250,252	35,698,170
EGRESOS	1994	1996
SERVICIOS PERSONALES	5,982,263	8,839,504
MATERIALES Y SUMINISTROS	1,957,948	3,642,287
SERVICIOS GENERALES	6,269,590	9,888,831
TRANSFERENCIAS	1,707,235	426,646
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	1,261,313	879,697
OBRAS PÚBLICAS Y CONSTRUCCIONES	5,205,132	23,414,832
INVERSIONES		
DEUDA PÚBLICA	220,744	3,691,356
GASTOS DIF		
PREVENTIVOS O SEGURIDAD		399,030
FOMENTO Y DESARROLLO		
OTROS BIENES Y SUMINISTROS		
FINANCIEROS		
DIFUSIÓN E INFORMACIÓN		
GASTOS GENERALES		
OTROS		
TOTAL	22,604,225	51,182,182
Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Tecamac 1997-2000. .		
Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000		

TECAMAC, MEX.PRESUPUESTO 1995.Valor Nominal	
INGRESOS	
CONCEPTO	
IMPUESTOS	10,061,430.32
ING. MPALES DE SIST. NAL. CORF Y E. C.	9,825,771.65
APORTACIONES DE MEJORAS	4,560,252.71
OTROS INGRESOS	2,763,236.51
DERECHOS	2,422,285.26
APROVECHAMIENTOS	1,727,465.75
PRODUCTOS	1,476,056.26
TOTAL	32,836,498.46
EGRESOS	
CONCEPTO	
SERVICIOS GENERALES	11,413,477.58
SERVICIOS PERSONALES	8,923,057.22
MATERIALES Y SUMINISTROS	3,916,625.55
OBRA PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN	3,576,425.18
DEUDA PÚBLICA	2,021,693.82
BIENS MUEBLES E INMUEBLES	1,860,732.94
TRANSFERENCIAXS	1,124,486.17
TOTAL	32,836,498.46
FUENTE: Tesoreria Mpal. y 2° Informe de gobierno.	

TECAMAC MEX. VALORES REALES DE LOS INGRESOS Y EGRESOS 1990-1996. Pesos de 1994.

INGRESOS	REAL90	REAL92	REAL93	REAL 1994	REAL 95	REAL1996
IMPUESTOS	3,047,783	5,561,566	6,358,173	4,291,806	4,634,759	4,965,255
DERECHOS	1,661,698	3,680,566	1,509,417	2,452,694	2,211,897	1,045,534
APORTACIÓN DE MEJORAS	1,293,581	465,344	281,475	2,277,087	1,547,818	1,940,801
PRODUCTOS	164,343		3,865	12,346	25,196	82,047
APROVECHAMIENTOS	1,878,781	882,861	529,942	7,778,777	712,049	288,889
PARTICIPACIONES	3,324,712	5,316,012	5,134,224	13,959,335	7,274,510	9,273,088
FINANCIAMIENTO				3,000,000		273,463
OTROS INGRESOS		2,124,601	1,949,886	4,478,208	5,258,826	1,802,475
INGRESOS PROPIOS DIF						6,637
TOTAL	11,370,898	18,030,950	15,766,981	38,250,252	21,665,055	19,678,189
EGRESOS	REAL90	REAL92	REAL93	REAL94	REAL95	REAL96
SERVICIOS PERSONALES	2,381,005	2,612,176	2,439,701	5,982,263	6,150,920	4,872,671
MATERIALES Y SUMINISTROS	1,549,569	2,493,169	2,645,454	1,957,948	2,287,909	2,007,767
SERVICIOS GENERALES	4,453,330	0	3,322,236	6,269,590	4,359,033	5,451,100
TRANSFERENCIAS	584,493	697,718		1,707,235	1,917,423	235,184
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	249,501	3,378,736	7,891	1,261,313	2,166,581	484,922
OBRAS PÚBLICAS Y CONSTRUCCIÓN		8,849,737	4,963,543	5,205,132	3,754,683	12,907,146
INVERSIONES						
DEUDA PÚBLICA	1,401,417		98,943	220,744	1,029,252	2,034,816
GASTOS DIF						
PREVENTIVOS D SEGURIDAD			5,561			219,960
FOMENTO Y DESARROLLO			67,219			
OTROS BIENES Y SUMINISTROS						
FINANCIEROS			23,479			
DIFUSIÓN E INFORMACIÓN			644,744			
GASTOS GENERALES			93,776			
OTROS			951,974			
TOTAL	10,619,315	18,031,535	15,272,570	22,604,225	21,665,800	28,213,565

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Tecamac 1997-2000 . Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000. .
Para el año de 1995 se recurrió al Segundo Informe de Gobierno de la administración 1994-1996